



## Chi inquina, paga Polluters pay

GIOVANNI FORNABAIO

Avvocato

[giovanni.fornabaio93@gmail.com](mailto:giovanni.fornabaio93@gmail.com)

---

### ABSTRACT

---

Con la sentenza n. 4 del 22/10/2019, il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'ammissibilità di un ordine di bonifica di siti inquinati ai sensi dell'articolo 244 del codice dell'ambiente a carico di una società non direttamente responsabile dell'inquinamento ma subentrata a quella responsabile per effetto di fusione per incorporazione. La risoluzione della questione passa per la qualificazione giuridica della condotta di inquinamento ambientale antecedentemente alla introduzione della bonifica dei siti inquinati. Occorre analizzare i rapporti tra questa condotta e l'istituto della bonifica, normativamente successivo, e dare risposta ai quesiti, per un verso, se sia possibile ordinare la bonifica per fatti risalenti ad epoca antecedente alla introduzione di quest'ultima a livello legislativo, per l'altro, e in caso di risposta positiva, se sia possibile farlo in un contesto di operazioni societarie straordinarie, quale è la fusione, che hanno portato la società responsabile a non essere più direttamente imputabile per il fatto dannoso. Pertanto, serve fare chiarezza sulla trasmissibilità degli obblighi e delle responsabilità conseguenti alla commissione di un illecito per effetto di operazioni societarie straordinarie. Nella disamina delle questioni giuridiche esposte,



DOI: 10.54103/milanlawreview/18734

MILAN LAW REVIEW, Vol. 3, No. 1, 2022  
ISSN 2724 - 3273

l'elaborato si sofferma sulla prevenzione e riparazione del danno ambientale e sulla analisi del regime di imputazione della responsabilità connessa.

**Parole chiave:** inquinamento; prevenzione; bonifica; responsabilità; fusione

In Judgment No. 4 of 22/10/2019, the Council of State ruled on the admissibility of an order for the remediation of polluted sites under article 244 of the Environmental Code against a company not directly responsible for the pollution, but which succeeded the company responsible by merger by incorporation. The resolution of the question passes through the legal qualification of the conduct of environmental pollution prior to the introduction of the reclamation of polluted sites. It is necessary to analyze the relationship between this conduct and the institution of reclamation, which is legislatively subsequent, and to answer the questions, on the one hand, whether it is possible to order reclamation for facts dating back to a period prior to the introduction of the latter at legislative level, and, on the other hand, and in the event of a positive answer, whether it is possible to do so in the context of extraordinary corporate operations, such as mergers, which have led the liable company to no longer be directly liable for the harmful act. Therefore, there is a need to clarify the transmissibility of obligations and liabilities resulting from the commission of a tort due to extraordinary corporate transactions. In the examination of the legal issues set forth, the paper focuses on the prevention and repair of environmental damage and the analysis of the imputation regime of related liability.

**Keywords:** pollution; prevention; quenching; liability; merger by incorporation

---

*Il contributo è stato sottoposto a referaggio anonimo (doppio cieco)*

*This paper has been subjected to double-blind peer review*

## Chi inquina, paga

SOMMARIO: Sezione I. Considerazioni Introduttive. – 1. Premessa. – 2. L’ambiente e l’uomo. – 3. L’ambiente quale bene giuridico autonomo ed unitario. – 4. L’evoluzione normativa in materia ambientale. – Sezione II. Il Danno ambientale nel codice dell’ambiente. – 5. Il problema della definizione del danno ambientale. – 6. I soggetti e i criteri di imputazione del danno ambientale. – 7. La doppia anima del danno ambientale rivelata dalle azioni a tutela dell’ambiente. – 8. L’individuazione in concreto del responsabile del danno ambientale: il concorso nel danno ambientale. – 9. Il danno ambientale nella giurisprudenza della Corte Edu: il caso “pilota” dell’ILVA. – Sezione III. Illecito ambientale e operazioni societarie straordinarie. – 10. Premessa. – 11. Il caso posto all’attenzione del Consiglio di stato. – 12. La questione inerente l’addebitabilità retroattiva dell’illecito ambientale e il suo rapporto con l’istituto della bonifica. – 13. La trasmissibilità degli obblighi di bonifica per effetto della fusione per incorporazione. – 14. Conclusioni.

### SEZIONE I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

#### 1. Premessa

La formula, di derivazione europea, “chi inquina, paga” indica un criterio generale di allocazione delle conseguenze economiche dei danni arrecati all’ambiente ed è volto all’internalizzazione di tutti i costi ambientali derivanti dall’illecito, indipendentemente dalla lesione dei diritti dei singoli.

Il principio in esame radica la responsabilità conseguente alla degradazione dell’ecosistema. Esso trova applicazione nel D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>1</sup>, altrimenti noto come “Codice dell’ambiente”. Con il decreto in esame il legislatore ha dato attuazione alla direttiva (CE) 21 aprile 2004, n. 35, “sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale” e riformato l’impianto regolamentare originario della tutela dell’ambiente, sino ad allora affidata alla L. 8 luglio 1986, n. 349.

Le discipline citate prendono le mosse dalle macerie della dottrina dell’imposta “pigouviana”<sup>2</sup>, che aveva suggerito l’introduzione di misure fiscali

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 3-ter, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>2</sup> L’imposta pigouviana è un metodo di governo delle emissioni inquinanti ideato dall’economista inglese Arthur Cecil Pigou, che consiste in una imposta applicabile in presenza di esternalità a carico dei soggetti che producono inquinamento per unità inquinante esattamente uguale al danno marginale aggregato causato dall’inquinamento valutato al livello di inquinamento ottimale.

idonee, solo in via teoretica, ad indirizzare la produzione verso livelli ottimali di inquinamento.

La normativa sopra citata muove da premesse dommatiche peculiari e innovative, dal momento che individua la responsabilità dell'operatore economico sulla base del semplice nesso eziologico, prescindendo dagli ordinari criteri soggettivi di dolo o colpa al fine di promuovere "dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente".

Il legislatore, infatti, sembra aver dato vita, come sarà meglio spiegato nel proseguo della trattazione, ad un *tertium genus* di responsabilità para-oggettiva e, talvolta, solidale, che mette al primo posto l'esigenza di ripristinare il danno ambientale, come forma di tutela della salute dell'intera collettività, imputando gli oneri connessi al soggetto che ha posto in essere l'azione dannosa a prescindere dall'elemento volitivo ed eventualmente al suo successore o avente causa.

L'attuazione del principio, affidata alla discrezionalità tecnica<sup>3</sup> dell'ente pubblico, mira alla prevenzione e al ripristino di specifici danni ambientali, e non tanto alla prevenzione di fenomeni generalizzati di inquinamento, oggi attuata a mezzo dell'introduzione di limiti e divieti di emissioni, ovvero di divieti di circolazione od obblighi di manutenzione, sottoposti al controllo e al potere sanzionatorio della p.a. e dell'autorità giudiziaria.

L'ambiente assurge in questo quadro a bene giuridico autonomo ed unitario, tutelato nel suo complesso e non per singole parti<sup>4</sup>. L'intenzione della legge è da rinvenire nella necessità di sensibilizzare la collettività ad un uso accorto e razionale delle risorse naturali, trasferendo le conseguenze economiche di attività pregiudizievoli per l'ambiente, da farsi coincidere con i costi legati all'adozione di misure di prevenzione ovvero alla riduzione in pristino dello stato dei luoghi, sull'operatore, persona fisica o giuridica, che esercita l'attività (dannosa) di rilevanza ambientale.

L'applicazione del principio "chi inquina, paga" non ha finalità punitive, salva la sovrapposizione della tutela penale, ove ricorrente, a quella civile, bensì,

---

<sup>3</sup> L'espressione è virgolettata dal momento che il codice dell'ambiente non individua una Autorità pubblica speciale, quali sono ad esempio le Autorità indipendenti come la CONSOB o l'AGCOM che operano in determinati settori, demandata al controllo del rispetto delle norme poste a tutela dell'ambiente da parte degli operatori economici, affidando quest'ultimo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Ne consegue che, se per discrezionalità tecnica deve intendersi la discrezionalità esercitata dall'organo pubblico individuato *ad hoc* dalla legge e dotato di particolari e specifiche competenze, tali da escludere qualsiasi tipo di ingerenza nelle scelte per il conseguimento dell'interesse pubblico, l'espressione sarebbe impropria. Tuttavia, non può escludersi che l'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sia, *rectius* debba essere, coadiuvata da profili di corroborato e peculiare sapere scientifico in materia ambientale, equiparabile a quello delle *Authorities* nelle materie di loro competenza.

<sup>4</sup> B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990.

come anticipato, traslative a carico dell'operatore economico dei costi conseguenti al danno recato all'ambiente e ripristinatorie dello stato precedente.

Vengono ripercorse le tappe dell'evoluzione normativo-giurisprudenziale concernente la tutela risarcitoria contro i danni ambientali, ponendo l'accento, per un verso, sul concetto di ambiente quale interesse collettivo in sé considerato, distinto dai singoli beni che lo compongono, e sul suo rapporto con l'uomo, per l'altro verso, sulla natura ibrida della responsabilità per danno ambientale, che, come anticipato, potrebbe qualificarsi nell'ordinamento come un *tertium genus* per via dei diversi profili di imputazione, di natura oggettiva da un canto, e soggettiva dall'altro, nonché della legittimazione all'azione per la riparazione del danno. Non si può non tenere conto dell'essenzialità della coesistenza di due tutele distinte, una di carattere amministrativo, l'altra di carattere privatistico, nella materia in questione.

La prima offre strumenti che svolgono la loro efficacia nel momento preventivo, di vitale importanza per il diritto ambientale, ove è grande la preoccupazione di prevenire i danni piuttosto che curarli, dal momento che si è consci del fatto che in alcuni casi non potrebbe essere possibile effettuare un ripristino dei luoghi a causa della rilevanza del danno<sup>5</sup>.

La seconda si pone l'obiettivo di internalizzare tutti i costi ambientali, indipendentemente dalla lesione dei diritti dei singoli, non facendoli gravare sulla collettività e sulle casse dello Stato, all'unica condizione che sia sempre configurabile il bene oggetto di tutela, e cioè che non si abbia l'impressione del perseguimento da parte del legislatore di una finalità solo punitiva nei confronti dell'organizzazione economica cui è ascrivibile la responsabilità per il fatto lesivo, con conseguente duplicazione del risarcimento per il danno ambientale, già avvenuto secondo le modalità individuate dal codice dell'ambiente<sup>6</sup>.

A corredo, viene effettuata un'analisi sull'impatto sempre maggiore che le organizzazioni economiche hanno sulla realtà circostante in termini di incidenza su beni primari come la salute e l'ambiente, provando a ricostruire la problematica che investe la successione del responsabile (persona giuridica) e della trasmissibilità degli obblighi risarcitori<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> F. Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, V, 2006.

<sup>6</sup> D. Amirante, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione ambientale*, I, 2001.

<sup>7</sup> S. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi matematica*, Torino, 2011.

## 2. L'ambiente e l'uomo

L'ambiente rappresenta l'insieme delle circostanze geografiche, climatiche e sociali che condizionano l'esistenza e la salute umana<sup>8</sup>. Costituisce un bene di interesse primario per la collettività perché ne preserva la salute e la sopravvivenza sicché ogni attentato alla sua integrità deve essere individuato e represso.

La qualità dell'aria che si respira, dell'acqua e della terra che nutrono gli esseri viventi, dell'*habitat* naturale latamente inteso nel quale l'uomo vive e svolge la sua personalità, acquistano perciò un'importanza primaria<sup>9</sup> per il benessere collettivo.

Il dibattito sulla salubrità dell'ecosistema è strettamente connesso al progresso scientifico e tecnologico che impone uno sfruttamento del territorio sempre più invasivo. Il contesto socio-economico del primo Novecento si basava principalmente sullo sviluppo del settore primario e non si prefigurava l'insorgere di attività produttive capaci di mettere in serio pericolo l'ecosistema, con conseguente forte compromissione dei diritti fondamentali della persona.

Le attività inquinanti sono aumentate, e con esse l'emissione di sostanze di scarto in grado di compromettere la sanità dell'ambiente, e quindi la salute umana. Tali indiscutibili dati di fatto hanno determinato il passaggio a livello normativo<sup>10</sup> da una concezione antropocentrica ad una concezione ecocentrica dell'ambiente. In accordo alla concezione antropocentrica, l'uomo è gerarchicamente e funzionalmente sovraordinato al patrimonio naturale, che si presume inesauribile ed è quindi posto al servizio dei bisogni dell'essere umano.

L'individuo sarebbe titolare di un diritto soggettivo all'utilizzazione dell'ambiente, frazionato ed esclusivo, oltre che tutelabile in sede processual-civilistica sul modello dei diritti reali.

Il prevalente approccio di tipo ecocentrico individua nella tutela ambientale un interesse diffuso, di carattere pubblicistico e di cui si fa portavoce e garante lo Stato in prima persona<sup>11</sup>.

In questo senso l'ambiente diventa protagonista nella sua oggettiva composizione materiale, tutt'altro che illimitata e rinnovabile. In questa ottica la tutela preferibile si esplica nel campo della prevenzione, al fine di scongiurare la realizzazione di un danno irreversibile al complesso naturale, facendo, comunque, salva sia una tutela risarcitoria-ripristinatoria, sia una tutela privata quando vengano coinvolti i diritti soggettivi dei singoli<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Ippocrate, *Le arie, le acque, i luoghi*, in *Ars medica*, p. 23-36.

<sup>9</sup> D. Cardone, *La tutela della salute e il diritto a vivere in un ambiente salubre: profili storici e sistematici*, in *TSDP*, III, 2010.

<sup>10</sup> Vedi *infra* par. 3, SEZIONE I.

<sup>11</sup> La legge attribuisce allo Stato il diritto al risarcimento del danno illecitamente cagionato all'ambiente. Cfr. art. 311, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>12</sup> Cfr. art. 311-bis, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'obiettivo, in altri termini, deve essere quello di assicurare lo sviluppo economico del sistema senza rinunciare alla salvaguardia della natura, in forza del principio dello sviluppo sostenibile<sup>13</sup>, che impone di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non comprometta quello delle generazioni future<sup>14</sup>.

### **3. L'ambiente quale bene giuridico autonomo ed unitario.**

L'affermarsi della teoria ecocentrica a livello legislativo, coeva, come anticipato, allo sviluppo urbanistico ed industriale, e al tempo stesso all'incremento del fenomeno inquinante, ha contribuito all'elaborazione dell'ambiente quale bene giuridico autonomo ed unitario.

Il legislatore ha, in primo luogo, unitariamente regolamentato la tutela dell'ambiente così superando la settorialità degli interventi posti a salvaguardia di singoli elementi costitutivi, quali il paesaggio e le bellezze naturali<sup>15</sup>.

Decisiva è stata, ancora una volta, l'attività esegetica della dottrina e della giurisprudenza.

Quest'ultima, invero, aveva già elevato l'ambiente a diritto fondamentale, tutelabile autonomamente attraverso la tecnica della responsabilità civile ex art. 2043 cod. civ.<sup>16</sup>. Ciò era avvenuto in occasione di alcune pronunce che avevano rivisitato il concetto di intollerabilità delle immissioni previsto dall'articolo 844 cod. civ.<sup>17</sup> Traendo fondamento dalla Costituzione, ed in particolare dagli artt. 9 e 32. Cost., i giudici di merito e di legittimità si sono discostati da una logica meramente dominicale tale da comportare l'insindacabilità delle scelte, purché lecite e nei limiti della "normale tollerabilità", operate dal proprietario del fondo entro i confini del suo diritto reale, e si sono perciò pronunciati in favore del

---

<sup>13</sup> K. Bosselmann, *Il principio della sostenibilità: trasformare la legge e il governo*, Nuova Zelanda, 2008.

<sup>14</sup> Cfr. art. 3-*quater*, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

<sup>15</sup> Ne costituisce un esempio la L. 9 giugno 1939, n. 1497 - *Protezione delle bellezze naturali*; poi abrogata nel 1999.

<sup>16</sup> Per una trattazione esaustiva dell'argomento si rimanda alla SEZIONE II.

<sup>17</sup> Cfr., in particolare, Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, secondo cui "la tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 349/1986, ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c. *L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiale ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente*". Cfr., anche, Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210, a mente della quale "la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e, in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. L'ambiente è un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità".



benessere dell'individuo e del suo interesse personale a godere di un *habitat* circostante incontaminato.

In altri termini, i giudici hanno posto l'accento sulle esternalità negative che possono scaturire da un atto di diritto privato come quello accennato. In quest'ottica, immissioni di fumo o di calore, o le altre previste dall'art. cit., sono da ritenersi illecite anche se non superano la normale tollerabilità, quando ne risulterebbe alterata la qualità della vita delle persone che entrano in contatto, o che potrebbero entrare in contatto, con l'attività del proprietario del fondo.

L'iter argomentativo fa leva sulla concezione dell'ambiente quale bene giuridico autonomo e distinto dalla proprietà, non operante in funzione di quest'ultimo.

Il bene giuridico dell'ambiente è così strettamente connesso al bene giuridico della salute, che è da ascrivere alla categoria dei diritti della personalità. La tutela dell'ambiente contribuisce alla tutela della salute e deve essere vietato qualsiasi atto pregiudizievole alla sua salubrità, se non nei limiti di ciò che è tollerabile.

Per altro verso la Corte costituzionale<sup>18</sup> ha ricordato agli interpreti la vigenza del secondo comma dell'articolo 844 cod. civ., nella parte in cui prevede che *"nell'applicare questa norma l'autorità giudiziaria deve temperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà (e, aggiunge chi scrive, di salubrità dell'ambiente e di salute), tenendo conto della priorità di un determinato uso"*.

Ne consegue che, con riferimento alle immissioni provenienti da qualsiasi attività produttiva, ove lecite, deve farsi riferimento alla lettura classica dell'art. 844 cod. civ. e dunque al diritto di consentire in funzione della normale tollerabilità *"le immissioni di fumo o di calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino"*.

Sulla scorta di questa pronuncia, la giurisprudenza prima richiamata aveva messo in discussione la legittimità dell'articolo 844 cod. civ. in quanto non adeguatamente idoneo a tutelare la salute e l'ambiente, quali beni, autonomi, distinti e primari<sup>19</sup>.

Tempestiva la risposta della Consulta<sup>20</sup>, che ha sottolineato come nell'ordinamento vi siano altre norme dirette a tale scopo, quali l'articolo 2043 e 2058 cod. civ., e non la norma di cui all'art. 844 cod. civ. In tale maniera la tutela risarcitoria extracontrattuale è stata estesa anche ai danni cagionati alla salute e all'ambiente pur se si è nel frattempo aperta l'annosa questione concernente la

---

<sup>18</sup> Corte cost., 6 aprile 1974, n. 247.

<sup>19</sup> Pret. Bologna, 18 maggio 1972, in *Giur. it.*, I, 1973, con nota di R. SALVI, *Immissioni, ecologia e norme costituzionali*.

<sup>20</sup> La Corte costituzionale precisa che: *"l'articolo 844 cod. civ. non può essere utilizzato per giudicare della illiceità delle immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'ambiente, alla cui tutela è rivolto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva"*.



legittimazione all'azione risarcitoria quando viene leso l'ambiente, risolta con l'introduzione del codice dell'ambiente.

#### **4. L'evoluzione normativa in materia ambientale.**

La materia dell'ambiente ha trovato unità regolamentare con la L. 8 luglio 1986, n. 349. Con essa è stato istituito il Ministero dell'ambiente, ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio<sup>21</sup>.

La scelta legislativa, di rilevante impatto, rimarca l'esistenza di un interesse al raggiungimento di una tutela specialistica e quanto più efficiente possibile. Le competenze attribuite al Ministero riguardavano le funzioni preliminari o strumentali di studio, quelle in tema di inquinamento e di aree naturalistiche protette, nonché la gestione dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale<sup>22</sup>.

L'innovazione normativa andava individuata nell'articolo 18 della legge in esame, che configurava l'ambiente come bene giuridico autonomo, oggetto di tutela in sé e per sé, attraverso gli istituti della responsabilità civile per danno ambientale e con l'azione di annullamento dei provvedimenti pregiudizievoli per l'ambiente affidata alla giurisdizione amministrativa.

La giurisdizione sul danno era affidata al giudice ordinario, eccezion fatta per quella riservata alla Corte dei Conti in materia di rivalsa verso il pubblico dipendente.

L'articolo 18 aveva equiparato l'illecito ambientale all'illecito aquiliano di cui all'articolo 2043 cod. civ., sia pure con alcune importanti differenze<sup>23</sup>. Infatti l'illecito da inquinamento ambientale, pur ispirandosi al principio tradizionale che poggiava sulla colpa, postulava che il comportamento, per poter essere considerato illecito, dovesse risultare in contrasto con disposizioni di legge o con provvedimenti adottati in base a legge.

La legge, ora abrogata, permetteva al convenuto di chiedere e ottenere la disapplicazione del provvedimento amministrativo violato, con conseguente insussistenza dell'illecito ambientale.

Detta logica si fondava sulla stretta dipendenza della qualificazione in termini di illiceità o meno del comportamento dell'operatore economico dalla contrarietà del medesimo ad un provvedimento amministrativo posto a tutela dell'ambiente. Ne conseguiva che, ove fosse stato annullabile il provvedimento amministrativo, era da qualificarsi illegittima l'attività dell'amministrazione pubblica oltre che indebita la qualificazione del comportamento sanzionato come illecito, e non anche il comportamento vagliato, da ritenersi dunque lecito.

A ciò si aggiungeva il dovere sussistente in capo al giudice di tenere conto di criteri ulteriori rispetto a quelli previsti dall'articolo 2043 cod. civ., quali, ad

---

<sup>21</sup> P. Maddalena, *Il Ministero dell'ambiente*, in *Comuni d'Italia*, I, 1987.

<sup>22</sup> Cfr. artt. 1 e 2 L. cit.

<sup>23</sup> F. Giampietro, *La responsabilità per danno all'ambiente*, Milano, 1988.

esempio, la gravità della colpa individuale o il costo necessario per il ripristino dello stato dei luoghi. Spettava, poi, allo Stato e agli enti territoriali la legittimazione all'azione di risarcimento del danno, ma non era meglio specificato se lo stato agisse *iure proprio* o nell'interesse della collettività e se, in questo schema, fosse precluso alla Regione agire una volta che lo avesse già fatto lo Stato.

Restava al singolo cittadino, invece, la tutela privatistica ex art. 2043 cod. civ. per danni inferti alla propria sfera privata. Successivamente alla legge sopra commentata il legislatore ha rafforzato in maniera sempre più incisiva gli strumenti di tutela contro il degrado ambientale. Ha previsto, da un lato, con il D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, specifici interventi di messa in sicurezza e di bonifica delle aree inquinate, le quali possono anche essere eseguite dalla pubblica amministrazione ove non vi provveda il privato ingiunto, salvo poi il diritto di rivalsa della p.a. nei confronti di quest'ultimo.

Con il D. Lgs. 4 marzo 1999, n. 152, dall'altro lato, è stato fatto salvo il diritto ad ottenere il risarcimento del danno non eliminabile con la bonifica od altri strumenti di ripristino<sup>24</sup>.

La bonifica che, come vedremo, si fonda sul principio di derivazione europea "chi inquina paga" viene realizzata dall'ente pubblico a spese del soggetto inquinante e si risolve in un'obbligazione dotata di realtà dal momento che si estende, a determinate condizioni, anche al proprietario incolpevole dell'area contaminata.

Da ultimo, la legge ha previsto una tutela più propriamente risarcitoria, caratterizzata dall'esercizio della relativa azione sia in sede civile che penale "per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale" (art 311, comma primo, così come modificato dall'art. 25 della Legge europea del 2013.). Secondo la giurisprudenza costante della Suprema Corte,

---

<sup>24</sup> Alla luce dell'attuale normativa sono da individuarsi, pertanto, tre modalità diverse di responsabilità civile per danno ambientale: la prima, di carattere preventivo, si esplica nell'esercizio di una tutela anticipatoria dell'ambiente in occasione del rilascio delle autorizzazioni (VIA e VAS) necessarie per l'avvio di progetti volti alla realizzazione di grandi e piccole opere che possono presentare impatto ambientale. Il principio che regola l'attuazione della VAS (valutazione ambientale strategica) è quello della prevenzione del rischio. Il fine è quello di vagliare strategie e soluzioni compatibili con l'ecosistema. In quest'ottica, il procedimento viene integrato con la voce delle associazioni dei cittadini accreditate presso il Ministero dell'Ambiente, alle quali è riconosciuto il diritto di impugnativa avverso i provvedimenti amministrativi (anche endo-procedimentali) che si assumono lesivi della collettività. La VIA (valutazione impatto ambientale) trova applicazione per progetti più circoscritti, mirando a valutare l'incidenza sul territorio delle singole opere e di progetti univoci. L'analisi del VIA si basa sul principio giuridico della "precauzione", in forza del quale le decisioni amministrative devono considerare l'interesse ambientale alla stregua di quello politico-economico. Un secondo livello di tutela dell'ambiente si esplica nel nostro ordinamento in via riparativa-risarcitoria, per mezzo dell'imposizione ad opera dell'ente pubblico di obblighi di bonifica delle aree raggiunte da inquinamento.

quest'ultima azione è da considerarsi preclusa a seguito dell'adeguamento dell'Italia alla procedura di infrazione attivata dalla Commissione Europea nel 2009.<sup>25</sup>

*En passant*, prima di affrontare la riforma "codicistica" del 2006 sulla disciplina ambientale, vale la pena spendere qualche riga sull'ingresso della medesima nella Carta costituzionale. Ciò è avvenuto solo nel 2001. Il nuovo testo costituzionale ha delineato un sistema inter-istituzionale, in virtù del quale tanto lo Stato quanto altri livelli di "governo" sono elementi costitutivi della Repubblica.

Da un assetto di tipo gerarchico-piramidale si è passati a un assetto policentrico, nel quale trovano coesistenza una pluralità di aspetti rilevanti a livello giuridico, anche considerabili autonomamente, ma al tempo stesso coordinati tra di loro<sup>26</sup>. Detto assetto ha spinto il legislatore a dettare una unica disciplina a tutela dell'ambiente unitamente considerato.

Interessante, al riguardo, è l'analisi del riparto di competenza tra Stato e Regioni. Determinate competenze statali sono individuate non sulla base di un criterio materiale ma attraverso l'indicazione di finalità e obiettivi che devono essere perseguiti dallo Stato: ne costituisce un esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione alla quale lo Stato e gli altri enti territoriali collaborano per una disciplina vincolante anche su sfere di competenza esclusive o residuali in linea con il principio di leale collaborazione.

Il problema è perciò quello di vedere fino a che punto può spingersi lo Stato nell'emanazione di una disciplina legislativa relativa ad una materia trasversale come quella in esame.

Le riforme di settore sopra descritte hanno trovato maggiore e significativo impulso nella giurisprudenza delle Corti europee secondo il criterio "chi inquina, paga". Essa si concretizza nella direttiva 2004/35/CE, che trova applicazione a livello nazionale con il D. Lgs. n. 152 del 2006, al quale si darà ampio riguardo nei paragrafi che seguono.

In questa sede basterà accennare che la giurisprudenza europea, anche successivamente all'introduzione da parte dell'Italia della disciplina del 2006, non ha mai cessato di richiamare l'Italia sotto lo specifico profilo della tutela ambientale.

Le inadempienze del nostro Paese alle Direttive Europee hanno continuato ad essere registrate con assoluta regolarità ed hanno comportato la ripetuta

---

<sup>25</sup> La liquidazione del danno ambientale per equivalente è ormai esclusa alla data di entrata in vigore della l. n. 97 del 2013, ma il giudice può ancora conoscere della domanda pendente alla data di entrata in vigore della menzionata legge in applicazione del nuovo testo dell'art. 311 del d.lgs. n. 152 del 2006 (come modificato prima dall'art. 5 bis, comma 1, lett. b, del d.l. n. 135 del 2009 e poi dall'art. 25 della l. n. 97 del 2013), individuando le misure di riparazione primaria, complementare e compensativa e, per il caso di omessa o imperfetta loro esecuzione, determinandone il costo, da rendere oggetto di condanna nei confronti dei soggetti obbligati.

<sup>26</sup> G. Rolla, *L'Autonomia dei Comuni e delle Province*, Torino, 2001.

condanna dell'Italia per non essersi adoperata per prevenire la violazione dei diritti alla salute dei cittadini italiani e dei lavoratori dell'industria siderurgica, considerato il settore industriale in assoluto più pericoloso per la salute pubblica.

Valga per tutte la sentenza CEDU del 24 gennaio 2019 sul caso "ILVA" con la quale la Corte, nel ripercorrere le ripetute violazioni a proposito dell'inquinamento causato da detta società a partecipazione pubblica ha constatato "la persistenza di una situazione di inquinamento "costituente violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU tale da provocare la messa in pericolo della salute dell'intera popolazione che vive nelle aree a rischio"<sup>27</sup>.

## SEZIONE II. IL DANNO AMBIENTALE NEL CODICE DELL'AMBIENTE

### 5. Il problema della definizione del danno ambientale

Per danno ambientale si intende *qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima* (art. 300 cod. amb.).

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, già noto come codice dell'ambiente, al quale sono state apportate ulteriori disposizioni correttive e integrative, prima ad opera del d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, poi con il d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito in l. 6 agosto 2013, n. 97, ha dato attuazione alla direttiva (CE) 21 aprile 2004, n. 35, "sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale", ispirata al principio "chi inquina, paga"<sup>28</sup>, e ha definito in questi termini il danno all'ambiente.

La direttiva in questione, preceduta da una proposta formulata dalla Commissione europea nel 2002, aveva previsto, in un primo momento, un modello di responsabilità oggettiva accompagnata da un criterio di responsabilità solidale dei coautori del danno, oltre all'obbligo per gli Stati di intervenire in caso di assenza, inerzia o assenza di responsabilità degli operatori.

La proposta, oggetto di accese discussioni in sede di Commissione, è stata modificata in più riprese fino all'approvazione in data 21 aprile 2004 del testo definitivo il quale, lungi dall'introdurre norme comuni sostanziali e procedurali in tema di lotta all'inquinamento, si è limitato a dettare una disciplina quadro sostanzialmente "minimalista".

La sua importanza sta nell'aver offerto una definizione di danno ambientale del tutto autonoma rispetto a quella del danno tradizionale, nonché

---

<sup>27</sup> R. Bianchi, *L'esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*, in *Ambiente e sviluppo*, V, 2020.

<sup>28</sup> M. Meli *Il principio comunitario "chi inquina, paga"*, Milano, 1996.

nell'aver affrontato il tema della responsabilità dal duplice punto di vista della prevenzione e della riparazione<sup>29</sup>.

In vista della funzione preventiva, il sistema di responsabilità delineato dalla direttiva si applica non soltanto in caso di danno, bensì anche a qualsiasi minaccia imminente di danno, definita come "il rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno ambientale in un futuro prossimo".

La dottrina ha parlato a tal proposito di "applicazione flessibile del principio di precauzione", in quanto, in quanto tale principio imporrebbe di intervenire anche in assenza di prove scientifiche certe.

È, comunque, fondamentale tener presente che la responsabilità civile poggia su tre presupposti: l'individuabilità dei soggetti responsabili; la concretezza e quantificabilità del danno; l'accertamento del nesso causale tra l'evento dannoso e l'attività dei responsabili.

Le forme di inquinamento a carattere diffuso, come per esempio quella causata dalla circolazione automobilistica, oppure i cambiamenti climatici, non trovano perciò rimedio nella disciplina del danno della direttiva 2004/35/CE, fintanto che non sia possibile individuare una responsabilità in soggetti singoli. La direttiva contempla due diversi regimi di responsabilità che differiscono per l'oggetto della tutela (risorsa naturale interessata), il soggetto che ha causato il danno (tipo di attività svolta) e il criterio di imputazione della responsabilità (oggettiva oppure per colpa o dolo)<sup>30</sup>.

Sono esclusi dall'applicazione della direttiva i danni, derivanti da un'attività non compresa tra quelle indicate nell'Allegato III, alle acque e al

---

<sup>29</sup> La Direttiva 2004/35/CE non si applica a ogni possibile alterazione negativa dell'ambiente ma limita la propria azione ad una definizione di danno ambientale. Il suo campo di applicazione è, dunque, assai circoscritto: a differenza di quanto era stato proposto nel Libro Bianco, è escluso il danno tradizionale che rimane esclusivamente l'oggetto dei relativi accordi internazionali, nonché delle discipline nazionali. Non si applica dunque ai casi di lesioni personali, danni alla proprietà privata, perdite economiche e non interferisce con le discipline di tali tipi di danni tradizionali. Non conferisce ai privati il diritto di indennizzo. Essa fornisce una nozione autonoma di danno che vale per l'ambito da essa disciplinato: "un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente", ove per servizio s'intende l'insieme delle "funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico". La delimitazione del suo ambito applicativo continua nel medesimo articolo dedicato alle definizioni dei concetti, in cui si distinguono tre tipologie di danno a seconda delle risorse naturali prese in considerazione: le specie e gli habitat naturali protetti; le acque; il terreno.

<sup>30</sup> Il testo della Direttiva 2004/35/CE recita "La presente direttiva si applica: al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia di tale danno a seguito di una di dette attività; al danno alle specie e agli habitat naturali protetti, causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia di tale danno, a seguito di una di dette attività, in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore".

terreno, nonché alle specie e agli habitat naturali protetti, qualora non vi sia colpa, né dolo. Inoltre, la direttiva individua sotto il titolo “eccezioni” numerose tipologie di danno ambientale esenti responsabilità associandole a quelle di inquinamento diffuso<sup>31</sup>. Sul solco della Direttiva appena richiamata si muove senza dubbio l’art. 300 del cod. dell’ambiente dal momento che esso costituisce il risultato di un percorso nel quale sono concorse istanze diverse, da quelle preventive a quelle suggerite dal legislatore comunitario<sup>32</sup>.

Invero la definizione riportata in esordio costituisce, a prima lettura, solo una premessa del legislatore alla definizione di danno ambientale, che meglio viene specificata dal comma secondo dell’articolo in esame: è “*danno ambientale il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria; b) alle acque interne, mediante azioni che incidano in modo significativamente negativo sullo stato ecologico, chimico e/o quantitativo oppure sul potenziale ecologico delle acque interessate; c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale mediante le azioni suddette, anche se svolte in acque internazionali; d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente*”.

La tecnica di redazione muove da una nozione di danno di tipo naturalistico, in quanto arrecato all’ambiente naturale che circonda l’uomo e contribuisce alla sua crescita<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Così testualmente: 1) il danno o la minaccia causati da un atto di conflitto armato, ostilità, guerra civile o insurrezione o da attività finalizzate alla difesa nazionale o alla sicurezza internazionale; 2) danno o minaccia causato da attività finalizzata alla protezione dalle calamità naturali; 3) danno o minaccia causati da un fenomeno naturale di carattere eccezionale, inevitabile e incontrollabile; 4) danno o minaccia causati da attività disciplinate dal trattato che istituisce la Comunità europea dell’energia atomica o causati da un’attività la cui responsabilità è disciplinata dalle Convenzioni internazionali elencate nell’Allegato V, oppure da un incidente per il quale la responsabilità o l’indennizzo sono comprese nell’ambito di applicazione di una delle convenzioni internazionali elencate nell’Allegato IV (principalmente riguardanti il danno da trasporto di idrocarburi e sostanze pericolose) nell’Allegato V.

<sup>32</sup> A ciò si aggiunga che anche nei Principi di diritto europeo, confluiti nel *Draft common frame of reference*, la prevenzione in materia ambientale, inclusa all’interno della disciplina riguardante la responsabilità civile, ha fatto il suo ingresso come misura cospirante con l’obbligazione risarcitoria, ma situata in un momento che precede un danno probabile. Per approfondimento, v. T. Ballarino, *I beni ambientali*, in *Manuale di diritto privato europeo*, Milano, 2007.

<sup>33</sup> G. Valditarà, *Damnum iniuria datum*, Torino, 2005.



Essa include tutte le unità ecologiche che funzionano come sistemi naturali (che divengono autonomi), quali il suolo, le rocce o l'atmosfera, comprese le risorse naturali, al fine di preservarne l'incolumità e la salubrità<sup>34</sup>.

A parere di chi scrive, è utile interrogarsi sui motivi che hanno portato il legislatore a proporre due nozioni distinte di danno ambientale. In particolare, occorre chiedersi in che rapporto stiano le due definizioni: la prima, sintetica e generale, la seconda, analitica e particolare<sup>35</sup>.

Da una lettura complessiva della norma in commento, potrebbe sembrare a prima vista che le due definizioni stiano in rapporto di genere a specie, nel senso che il comma secondo dell'articolo 300 servirebbe a specificare il significato generale di danno ambientale espresso dal primo comma. In questo senso, tuttavia, il primo comma si rivelerebbe inutile e introdotto al solo scopo di non riprodurre *sic et simpliciter* quanto previsto dalla direttiva europea all'articolo 2, primo comma.

La specificazione del secondo comma attuata attraverso il richiamo ad elementi naturalistici individuati dalla norma a mero titolo esemplificativo e non tipico si lega logicamente con la definizione del primo comma che individua i parametri di misurazione del danno e dà una definizione contenutistica del danno stesso, il quale deve essere ritenuto rilevante nel caso in cui non incida in maniera significativa sul bene oggetto di aggressione.

Particolarmente significativa, come si vedrà nel proseguo a proposito delle azioni che possono e devono essere esercitate a tutela del danno stesso, è poi l'introduzione del concetto di pregiudizio non al bene ambientale in sé e per sé ma all'utilità che da esso è possibile ricavare.

In questa maniera la misurazione del danno ambientale ha cominciato ad assumere connotati puramente economici, così sganciandosi dall'aspetto naturalistico in senso stretto.

## **6. I soggetti e i criteri di imputazione del danno ambientale**

Definito l'elemento oggettivo della fattispecie di responsabilità ambientale, occorre analizzare i criteri di imputazione della medesima, al fine di individuare il responsabile giuridico dell'illecito.

L'articolo 311 del codice dell'ambiente, sotto la rubrica "*azione risarcitoria in forma specifica*", mostra peculiarità di grande momento per quanto concerne il profilo dell'imputazione. In questo caso il contenuto della norma si rifà a quanto previsto dalla direttiva europea, senza alcuna aggiunta o variazione.

---

<sup>34</sup> U. Salanitro, *Tra diritto pubblico e diritto privato: l'estensione della disciplina della responsabilità ambientale al danno al paesaggio*, in *Principi europei e illecito ambientale*, a cura di A. D'Adda, Torino, 2013.

<sup>35</sup> U. Salanitro, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, Milano, 2007.



Ai sensi dell'art. citato, *“quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 della medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma secondo, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa. Solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”*.

Dall'esegesi della norma si evince che il profilo dell'imputazione varia a seconda che coinvolto nella fattispecie lesiva sia uno dei soggetti di cui all'allegato 5 della parte sesta del codice dell'ambiente ovvero il singolo che non eserciti alcuna attività imprenditoriale.

Nel primo caso il concorso di due indici fattuali distinti, quali un soggetto che pone in essere un'attività imprenditoriale che si rivela deteriorante per l'ambiente e l'ascrivibilità di quest'ultima alla categoria di quelle attività indicate dalla legge come particolarmente propense a incidere negativamente sull'ambiente, determina l'addebitabilità della condotta in modo quasi automatico, nel senso che la responsabilità sussiste fino a prova contraria, e cioè in presenza di cause di esclusione della responsabilità previste espressamente dalla legge.

Nel secondo caso, l'autore risponde soltanto per dolo o colpa. La prima fattispecie di danno all'ambiente si presenta, quindi, come di natura (para)oggettiva, mentre la seconda ha natura soggettiva.

Un orientamento dottrinale di minoranza discute di responsabilità aggravata e non oggettiva per la prima ipotesi, indicando quali casi di responsabilità oggettiva solo quelli previsti dalla legge in assenza di prova liberatoria (ad es. art. 2049 cod. civ.)<sup>36</sup>.

Cause di esclusione della responsabilità sono, infatti, previste per la fattispecie in commento. Esse sono indicate dall'articolo 308 cod. amb., quarto e quinto comma, che completano, pertanto, la disciplina di cui all'articolo 311 cod. amb.<sup>37</sup>. Nello specifico, *“non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno: a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee; b) è conseguenza dell'osservanza di un ordine o istruzione obbligatori impartiti da una autorità pubblica, diversi da quelli*

---

<sup>36</sup> P. Bricco, *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*, Milano, 2015.

<sup>37</sup> E. Del Prato, *Il principio di prevenzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. dir. civ.*, 2009.

*impartiti a seguito di un'emissione o di un incidente imputabili all'operatore; in tal caso il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta le misure necessarie per consentire all'operatore il recupero dei costi sostenuti.*

Il comma quinto continua<sup>38</sup>: *“l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo e che l'intervento preventivo a tutela dell'ambiente è stato causato da: a) un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea; b) un'emissione o un'attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un'attività che l'operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell'emissione o dell'esecuzione dell'attività.*

I commi riportati non sembrano riferirsi alle cause di esclusione della responsabilità, dal momento che si limitano a menzionare i “costi di precauzione, prevenzione e ripristino” dai quali l'operatore economico è esonerato nelle ipotesi in cui, a titolo meramente esemplificativo, manchi il nesso causale tra la condotta e l'evento dannoso (v. comma quarto cit.) ovvero manchi l'elemento soggettivo con riferimento a quei casi in cui l'attività non poteva considerarsi dannosa alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento in cui il danno si è verificato (v. comma quinto cit.).

È da ritenersi pacifico, tuttavia, che siffatte ipotesi di esclusione della responsabilità non siano altro che l'aspetto negativo dei criteri di imputazione dal momento che i costi di cui si è parlato costituiscono la modalità giuridiche con cui l'addebito di responsabilità si sostanzia e diviene esigibile. È questo, infatti, il senso della profonda diversificazione operata dalla legge tra la responsabilità oggettiva o aggravata dell'operatore economico e quella che riguarda le ipotesi di responsabilità del *quisque de populo* (o di “chiunque” altro) ove è richiesto un *quid pluris*, vale a dire, l'accertamento della sussistenza dell'elemento soggettivo.

Ci si chiede, a questo punto, se l'esegesi fin qui condotta possa o meno presentare aspetti dicotomici rispetto alla lettura dell'articolo 308, comma quinto, cod. amb., nella parte in cui richiede l'accertamento in negativo dell'elemento soggettivo ai fini dell'esclusione della responsabilità, disponendo quanto segue: *“l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di cui al comma 5 intraprese conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto qualora dimostri che non gli è attribuibile un comportamento doloso o colposo”.*

Invero, qui la legge individua solo due tipologie di comportamenti lesivi scusabili quando posti in essere in assenza di dolo o colpa, ossia quelli ricollegabili a *“un'emissione o un evento espressamente consentiti da un'autorizzazione conferita ai*

---

<sup>38</sup> I. Nicotra, *Relazione introduttiva*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010.

*sensi delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari recanti attuazione delle misure legislative adottate dalla Comunità europea”, ovvero a “un’emissione o un’attività o qualsiasi altro modo di utilizzazione di un prodotto nel corso di un’attività che l’operatore dimostri non essere stati considerati probabile causa di danno ambientale secondo lo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche al momento del rilascio dell’emissione o dell’esecuzione dell’attività”.*

Pertanto, in ipotesi di questo tipo l’operatore economico ha agito sulla spinta di un provvedimento amministrativo ovvero alla stregua delle conoscenze scientifiche e tecniche strettamente connesse al momento storico in cui i provvedimenti autorizzativi sono stati rilasciati.

Escludere *ex ante* la diligenza dell’operatore economico in casi siffatti e chiamarlo a rispondere per responsabilità oggettiva, sarebbe come procedere in forza di una logica prettamente punitiva, del tutto avulsa dalle circostanze di tempo e di luogo in cui è avvenuta l’interlocuzione con l’Autorità amministrativa al fine di ottenere l’autorizzazione all’esercizio dell’attività imprenditoriale potenzialmente pericolosa per il bene ambiente, oltre che estranea alla funzione che svolge la responsabilità civile nel nostro ordinamento.

L’ipotesi sopra descritta appare, invece, più propriamente accostabile alla fattispecie di cui all’articolo 2050 del codice civile: *“chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un’attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”* dal momento che le attività economiche di cui all’articolo 5 sono intrinsecamente da considerarsi “pericolose”.

In caso contrario, non si spiegherebbe un addebito di responsabilità così netto a carico dell’operatore in caso di evento lesivo. “Le misure idonee a evitare il danno” e, dunque, invocabili dall’operatore secondo la norma sopra citata per escludere ogni forma di responsabilità possono individuarsi nel dovere in capo all’organizzazione economica di conformarsi ai provvedimenti dell’Autorità ovvero di attenersi al sapere scientifico più attendibile al momento dell’espletamento dell’attività pericolosa. Se al rispetto delle regole imposte al momento dell’inizio dell’attività imprenditoriale l’operatore che ha causato un danno all’ambiente aggiungerà la prova di avere tenuto un comportamento diligente, il giudice non potrà che escluderne la responsabilità<sup>39</sup>.

Resta per ultimo da commentare la disposizione di cui all’articolo 311 cod. amb. nella parte in cui prevede l’addebitabilità di ulteriori costi di sanificazione a carico dell’operatore economico o dell’autore dell’inquinamento nell’ipotesi in cui le misure di riparazione prescritte dall’Autorità amministrativa solo quando l’adozione delle misure di riparazione non siano state rispettate per essere state

---

<sup>39</sup> G. Alpa, *Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa*, in *Resp. civ. prev.*, 2012.

del tutto omesse o realizzate in modo incompleto o difforme rispetto alle prescrizioni in concreto impartite<sup>40</sup>.

In casi siffatti, alla concorrente responsabilità penale dell'operatore, individuabile nel reato, di recente codificazione, di omessa bonifica, si affianca un'ulteriore responsabilità civile consistente nel pagamento degli ulteriori costi che il Ministero dell'ambiente fissa per *"le attività necessarie a conseguirne la completa e corretta attuazione"*.

Ciò comporta, evidentemente, una riemersione della responsabilità oggettiva ed aggravata, individuabile nel semplice inadempimento alle prescrizioni amministrative impartite nei confronti del responsabile dell'inquinamento, qualificabile alla stregua di una responsabilità oggettiva<sup>41</sup>.

A questa disposizione, tuttavia, non deve che estendersi la disciplina in materia di cause di esclusione della responsabilità e non addebitabilità dei costi di cui all'articolo 308 cod. amb., dal momento che l'applicazione della stessa prescinde da un precedente accertamento, e conseguente addebito, della responsabilità per fatto lesivo dell'ambiente non scusabile.

### **7. La "doppia anima" del danno ambientale rivelata dalle azioni a tutela dell'ambiente**

Le norme del codice dell'ambiente, poste a tutela di interessi diversi, ora collettivi ora individuali, presentano aspetti problematici di integrazione tra diritto pubblico e diritto privato e impongono all'interprete adeguata riflessione sulla portata di istituti di carattere interdisciplinare.

Questa "doppia anima" trae linfa dagli adempimenti del legislatore, da un canto, alla delega legislativa contenuta nella legge 15 dicembre 2004, d'altro canto, alla più volte richiamata direttiva (CE) 2004, con la conseguenza che interessi distinti e non sempre coincidenti sono stati contemperati e perseguiti dalla legge attraverso modalità non sempre facilmente armonizzabili tra loro.

Il contrasto al danno ambientale può indurre il soggetto pubblico all'applicazione di più tutele trasversali che possono sovrapporsi fra di loro e creare, come anticipato, qualche problema interpretativo.

Le misure di diritto pubblico sono previste dagli articoli 301, 304 e 305 cod. amb., rispettivamente dedicati all'attuazione del principio di precauzione, all'azione di prevenzione e al ripristino ambientale, mentre le misure di diritto privato fanno capo all'articolo 311 cod. amb., che prevede l'azione di risarcimento del danno attuabile sia per via giudiziaria in forma specifica (esclusa ormai quella

---

<sup>40</sup> F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Padova, 2006.

<sup>41</sup> A. Simoncini, E. Longo, voce *Salute*, art. 32 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2016.

per equivalente patrimoniale) che in via amministrativa ai sensi degli artt. 313 e 314 cod. amb<sup>42</sup>.

La specialità delle tutele pubbliche in materia di ambiente rispetto ad altri settori della pubblica amministrazione ha spinto il legislatore ad unificarle sotto il profilo della legittimazione attiva che spetta al soggetto pubblico e segnatamente al Ministro dell'ambiente, titolare di una situazione soggettiva "mista", di diritto pubblico e nel contempo di tutela risarcitoria in sede civile e penale.

In ogni caso, *"resta ..fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute e nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi"*.

Le caratteristiche peculiari della titolarità dell'azione da parte del Ministero dell'ambiente non possono, infatti, obliterare i diritti dei singoli danneggiati, anche se quest'ultimi, in un'ottica di sistema, si pongono in una posizione più arretrata rispetto alle misure pubbliche, azionabili dal Ministero in ragione della loro valenza precauzionale e riparatoria.

Va comunque ricordato in questa sede che il diritto all'integrità dell'ambiente è configurabile nella duplice valenza di interesse diffuso e di diritto soggettivo individuale ed è azionabile dinanzi al giudice ordinario ai sensi dell'art. 2043 c.c. secondo i canoni classici della responsabilità civile (prova del fatto, dell'evento lesivo, e del nesso di causalità tra evento e danno)<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Si tratta di uno speciale procedimento amministrativo in base al quale il Ministero ingiunge a coloro che sono risultati responsabili del fatto il ripristino ambientale a titolo di risarcimento in forma specifica entro un termine prefissato. Qualora questi non provvedano in tutto o in parte, il Ministro ingiunge con ordinanza il pagamento delle somme necessarie per gli interventi.

<sup>43</sup> In materia di danno ambientale, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 310 del d.lgs. n. 152 del 2006, le controversie derivanti dall'impugnazione, da parte dei soggetti titolari di un interesse alla tutela ambientale di cui al precedente art. 309, dei provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero dell'ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale, restando invece ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7, dello stesso decreto legislativo. L'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della P.A. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose.

In questo caso, però, il danno oggetto di ristoro non è propriamente il danno ambientale ma ogni danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, che chi agisce abbia dato prova di aver subito dalla medesima condotta lesiva dell'ambiente<sup>44</sup>.

Legittimato a far valere questo tipo di danno è prima di tutti l'ente locale territoriale in cui il danno stesso si è verificato nella sua specifica veste di ente rappresentativo degli interessi collettivi alla salubrità dell'ambiente.

In via sussidiaria e, comunque, promozionale rispetto agli interventi dell'ente pubblico si pongono i diritti dei singoli individui titolari di diritto soggettivo all'integrità ambientale tutelabile, anche in questo caso, ai sensi dell'art. 2043 c.c.<sup>45</sup>

Il quadro delle tutele previste dal codice dell'ambiente presenta una diversificazione di livelli che arriva a configurare una sorta di gerarchia fra le misure stesse.

Prima di arrivare alle misure di ripristino ambientale e di risarcimento in forma specifica cui si è appena fatto cenno, il codice dell'ambiente delinea agli artt. 301 e ss. una serie di misure preventive attuabili anche solo in presenza del pericolo della contaminazione secondo il noto principio di precauzione. Attribuisce, così anche in questo caso allo Stato il potere di chiedere informazioni all'operatore, di ordinarli specifiche misure di prevenzione e di assumerle direttamente.

La prevalenza dell'intervento statale rispetto a quello delle Regioni in materia di loro competenza trova la sua plausibile giustificazione nell'esigenza di assicurare che l'esercizio di tali compiti risponda a criteri uniformi ed unitari atteso che il livello di tutela ambientale non può variare da zona a zona<sup>46</sup>.

Le misure di prevenzione vanno tenute ben distinte da quelle inerenti la "messa in sicurezza del sito". Infatti, mentre queste ultime possono essere richieste solo al responsabile dell'inquinamento, le "misure di prevenzione" devono essere poste in essere anche a cura del "proprietario" o del "gestore dell'area" che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), nel momento in cui ne dà comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti, così come previsto dall'art. 245 del D. Lgs. 152/2006. Dispone infatti l'art. 245, comma primo, che *"fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di"*

---

<sup>44</sup> Cfr. *Cass. Pen. Sez. III*, 16 giugno 2016, n. 35610.

<sup>45</sup> Cfr. *Tribunale Bologna*, 19 febbraio 2014, n. 20258, secondo cui *"il diritto all'integrità dell'ambiente è configurabile sia come interesse diffuso che in termini di diritto soggettivo individuale ma, nonostante questa duplice natura, l'azione di risarcimento del danno ambientale può essere esercitata solo dagli enti pubblici, unici titolari del diritto in esame"*.

<sup>46</sup> *Corte Cost.*, 23 luglio 2009, n. 235.



*contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242".* Gli interventi di messa in sicurezza sono, inoltre, giuridicamente inquadrabili in diverse fattispecie tra loro differenti per finalità e natura degli interventi<sup>47</sup>.

Profilo comune alle misure della messa in sicurezza e di prevenzione è quello dell'urgenza. Tuttavia, mentre le misure di prevenzione presuppongono il pericolo imminente della contaminazione, quelle di messa in sicurezza postulano la verifica del danno ambientale e sono finalizzate al contenimento delle conseguenze.

Deve essere poi ricordato che, ai sensi dell'art. 240 del D. Lgs. 152/2006, il sito è "contaminato" quando "i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati".

In questi casi, perciò, l'intervento d'emergenza costituisce l'anticipazione di una misura risarcitoria del pregiudizio ambientale, che come tale grava necessariamente sul responsabile dell'evento dannoso.

Nel caso delle misure di prevenzione, invece, si versa in una situazione in cui, per un dovere di solidarietà sociale, viene richiesto al soggetto che ha una stretta relazione con il bene sottoposto a pericolo di contaminazione di attivarsi a prescindere da una sua responsabilità connessa all'illecito ambientale. In questi casi ricorre una "responsabilità da posizione", disancorata tanto dalla responsabilità colposa che da quella oggettiva.

---

<sup>47</sup> Tra di esse, vi è in primo luogo la "messa in sicurezza operativa", definita dall'art. 240, comma 1, lett. m) come "l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli elementi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate". Esiste poi la "messa in sicurezza permanente", definita dalla lettera o) dell'art. 240 come "l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente". In aggiunta a tale tipo di interventi, che sono destinati ad integrare la bonifica vera e propria, e che chiaramente non possono essere confusi, stante la loro finalità, con le "misure di prevenzione", ricorre altresì la "messa in sicurezza d'emergenza", definita alla lettera o) dell'art. 240 come "ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente".



Nel paragrafo che precede, vieppiù, si è indicato l'articolo 308 cod. amb. come ipotesi di esenzione dalla responsabilità, da leggere, quindi, in combinato disposto con gli articoli 300 cod. amb., che definisce il danno ambientale, e l'art. 311 cod. amb., che disciplina l'azione risarcitoria.

La legge, invero, si esprime nello specifico nel senso di non addebitabilità dei costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino quando ricorra una delle cause di esclusione previste dai commi quarto e quinto, lasciando dunque intendere, a prima lettura, che la clausola di esonero sia riferibile alle misure preventive e ripristinatorie di diritto pubblico.

Ciononostante, per i motivi già esposti, la disposizione è da leggersi nel senso che le previsioni di esenzione di cui all'articolo 308 cod. amb. non sono altro che ipotesi di esclusione della responsabilità.

La tesi in commento è avvalorata dal fatto che il comma secondo dell'art. 311 cod. amb., in tema di azione risarcitoria in forma specifica, prevede che *“quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, comma 2, del presente decreto”*.

Ne consegue che, le misure di riparazione di diritto pubblico alternative all'azione di risarcimento vengono chiamate in causa nel momento in cui si sostanzia l'addebito in sede civile a seguito dell'azione risarcitoria esercitata dal Ministro dell'ambiente.

In altri termini, i costi costituiscono il contenuto di due modalità giuridiche diverse secondo le quali essi possono diventare esigibili: da un lato le misure di diritto pubblico, che possono ingiungere per mano del Ministro dell'ambiente il ripristino ambientale o alternativamente il pagamento dei costi corrispondenti; dall'altro, la responsabilità civile, che si articola nell'esperienza da parte del Ministero dell'ambiente di un'azione giudiziaria ordinaria sia in sede civile che penale tendente al risarcimento in forma specifica, esclusa, come si è visto, la possibilità di agire per ottenere il risarcimento per equivalente patrimoniale.

Resta da individuare il ruolo del comma sesto dell'art. 308 cod. amb., a tenore del quale *“le misure adottate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in attuazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto lasciano impregiudicata la responsabilità e l'obbligo risarcitorio del trasgressore interessato”*.

A parere di chi scrive, il comma riportato conferma, per un verso, la lettura delle clausole di non addebitabilità dei costi di prevenzione e ripristino nel senso di escludere anche la responsabilità civile dell'agente, per l'altro, anticipa il contenuto dell'art. 313, settimo comma, in merito alla tutela dei diritti e degli interessi lesi (privati) che residua in capo ai titolari.

### **8. L'individuazione in concreto del responsabile del danno ambientale: il concorso nel danno ambientale**

Il titolo V della parte IV del codice dell'ambiente prevede, come già accennato, obblighi a carico non solo del responsabile dell'inquinamento ma anche del proprietario dell'area contaminata che non sia autore dell'attività contaminante<sup>48</sup>.

L'articolo 245 cod. amb., infatti, conformemente a quanto stabilito dall'art. 304 cod. amb., dispone che questi sia tenuto alle “*necessarie misure di prevenzione*”, con ciò imponendo a chi è in diretta relazione con il bene contaminato o in pericolo di contaminazione di molteplici obblighi di fare che sembrerebbero, a prima vista, prescindere dal principio “chi inquina paga” e che gravano pertanto sul soggetto incolpevole in via solidale con l'autore dell'inquinamento nei confronti del quale è, pertanto, riconosciuto il diritto alla rivalsa.

In merito alla posizione del proprietario (che in un contesto del genere si potrebbe definire) “incolpevole”, sono stati percorsi differenti filoni esegetici prima della riforma che ha introdotto il codice dell'ambiente. La dottrina era divisa sulla natura giuridica da attribuirsi agli interventi preventivi a tutela del bene ambiente, tendendo ora alla qualifica di obbligazione *propter rem*, ora a quella di onere reale<sup>49</sup>.

La risoluzione della questione è stata affidata al legislatore, che definisce detti interventi in termini di onere reale. Ma la questione del proprietario incolpevole è stata problematica anche con riguardo ad altri interventi, di natura diversa e ripristinatoria, ossia quelli di messa in sicurezza e di bonifica.

Detti interventi di bonifica e messa in sicurezza di cui all'art. 250<sup>50</sup> cod. amb. vengono qualificati come “*oneri reali sui siti contaminati*” quando sia

---

<sup>48</sup> La giurisprudenza maggioritaria ha sostenuto che la responsabilità del proprietario dell'area contaminata fosse di tipo oggettivo per gli obblighi citati. Sul punto, v. B. Pozzo, *Responsabilità civile per danni all'ambiente*, in *Dig. disciplin. priv.*, 2013.

<sup>49</sup> L'onere reale consiste in un peso che è dovuto dal titolare di un fondo e di solito consiste in una prestazione periodica. È, quindi, un onere che grava sulla persona. L'obbligazione *propter rem* riferisce, al contrario, al collegamento che sussiste tra la persona e il bene utilizzato, utile ai fini dell'individuazione del debitore della prestazione. Sia l'onere reale che l'obbligazione *propter rem* devono essere previste dalla legge.

<sup>50</sup> Art. 250 cod. amb.: “*Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedono direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio*”.

l'amministrazione pubblica a prendere iniziativa perché altri non vi hanno provveduto<sup>51</sup>.

Una parte degli interpreti critica la scelta legislativa sostenendo che, più correttamente, si sarebbe potuto prevedere il sorgere di un credito finalizzato al recupero delle spese sostenute per il miglioramento del fondo, ottenuto attraverso la bonifica, assistito da un onere reale sul fondo<sup>52</sup>.

Posto che dall'onere reale sorge una prestazione periodica e positiva di dare o di fare a carico di un soggetto che è individuato come soggetto obbligato per il solo fatto di essere proprietario di un fondo, alla stregua dell'interpretazione tradizionale dell'istituto in esame, gli interpreti non si spiegano perché l'art. 253 cod. amb. non preveda un obbligo gravante sul proprietario incolpevole di dare o fare<sup>53</sup>.

A quest'ultimo spetta, per un verso, l'obbligo di attuare le misure di prevenzione, per l'altro, l'obbligo di rimborsare le spese sostenute dalla pubblica amministrazione *"nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi"*.

---

<sup>51</sup> Art. 253 cod. amb.: *"Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità. In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito. Gli interventi di bonifica dei siti inquinati possono essere assistiti, sulla base di apposita disposizione legislativa di finanziamento, da contributi pubblici entro il limite massimo del cinquanta per cento delle relative spese qualora sussistano preminenti interessi pubblici connessi ad esigenze di tutela igienico-sanitaria e ambientale o occupazionali. Ai predetti contributi pubblici non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2"*.

<sup>52</sup> B. Biondi, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Foro padano*, 2013.

<sup>53</sup> Invero, la giurisprudenza amministrativa ha tentato in più occasioni di legittimare le ordinanze emanate dalla pubblica amministrazione che imponevano a carico dei proprietari incolpevoli obblighi di esecuzione degli interventi. V. *infra*.

È controverso se la pubblica amministrazione possa rivalersi sull'intero valore del fondo o porzione di fondo oggetto di bonifica, così come calcolato dopo il compimento delle opere di bonifica ovvero se la stessa possa rivalersi sul fondo soltanto nei limiti dell'aumento di valore del fondo a seguito della bonifica<sup>54</sup>. Quest'ultima interpretazione è maggiormente in linea con i principi di diritto civile in materia di arricchimento senza causa<sup>55</sup>.

La figura del proprietario incolpevole viene, altresì, chiamata in causa dall'articolo 245 cod. amb., il quale prevede che il proprietario dell'area contaminata possa sempre attivarsi spontaneamente per eseguire interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale<sup>56</sup>.

Occorre, sul punto, richiamare quanto disposto dal comma quarto dell'articolo 253 cod. amb., a mente del quale *“nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito”*: tramite un intervento spontaneo il proprietario dell'area si libera, quindi, dell'onere reale.

È interessante, infine, studiare la posizione del proprietario incolpevole dal punto di vista della giurisprudenza amministrativa. Il Consiglio di Stato ha espresso nel tempo due orientamenti contrastanti.

---

<sup>54</sup> L. Bigliazzi Geri, *Divagazioni su tutela dell'ambiente ed uso della proprietà*, in *Riv. crit. dir. civ.*, 2010.

<sup>55</sup> La giurisprudenza ripete in *obiter dicta* che la responsabilità è limitata al valore del fondo, senza specificare se si intenda il valore dell'intero fondo. In ogni caso, la scarsità di casi in cui l'amministrazione pubblica ha proceduto di sua iniziativa ad effettuare gli interventi e poi a rivalersi sul proprietario comporta l'assenza di indicazioni giurisprudenziali sul punto e uno studio superficiale della questione.

<sup>56</sup> Art. 245 cod. amb.: *“Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità. Qualora i soggetti interessati procedano ai sensi dei commi 1 e 2 entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, ovvero abbiano già provveduto in tal senso in precedenza, la decorrenza dell'obbligo di bonifica di siti per eventi anteriori all'entrata in vigore della parte quarta del presente decreto verrà definita dalla regione territorialmente competente in base alla pericolosità del sito, determinata in generale dal piano regionale delle bonifiche o da suoi eventuali stralci, salva in ogni caso la facoltà degli interessati di procedere agli interventi prima del suddetto termine”*.

Il primo pone a carico del proprietario incolpevole di una obbligazione di *facere*, consistente nell'obbligo di bonifica e di attuazione delle misure di messa in sicurezza. La tesi in esame poggia sulla base della teoria della c.d. responsabilità da posizione, para-oggettiva, che fa leva sulla natura giuridica della prestazione di onere reale, ma contrasta apertamente con il dettato legislativo e persegue finalità di giustizia sostanziale<sup>57</sup>.

Il secondo orientamento aderisce di più alla normativa e nega che sul proprietario possano gravare obblighi di attivarsi senza un presupposto legislativo, restando al medesimo la sola facoltà di intervenire, conformemente a quanto già detto in materia di intervento spontaneo del proprietario del fondo<sup>58</sup>. L'idea che è prevalsa è quella di intendere la scelta del legislatore di evocare la figura dell'onere reale nel senso che egli è tenuto a garantire, nei limiti del valore del fondo, il pagamento delle spese sostenute dalla pubblica amministrazione ove alle stesse non abbia provveduto il responsabile dell'inquinamento.

La preoccupazione del Consiglio di Stato riguarda, in altri termini, la possibilità, da evitare seguendo qualsivoglia strada interpretativa, che i costi delle misure di ripristino ricadano sulla collettività. Certo è che questo modo di concludere non si allontana troppo dalla traslazione di un obbligo di sostenere i costi per le misure di ripristino e, quindi, da un addebito di responsabilità a carico del proprietario incolpevole.

Motivo per cui è stato richiesto l'intervento della Corte di Giustizia, con la seguente questione pregiudiziale: *“se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par. 2 e dalla direttiva attuata con l'entra in vigore del codice dell'ambiente, in particolare il principio di chi inquina, paga, il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio di correzione, in via prioritaria,*

---

<sup>57</sup> Secondo questa visione, il proprietario incolpevole è in ultima istanza il soggetto *“sul quale l'ordinamento fa gravare le conseguenze dell'inquinamento e pertanto colui sul quale far ricadere gli obblighi di intervento, e non solo di rimborso delle spese sostenute nei limiti del suo arricchimento: il principio di chi inquina, paga, infatti, pur individuando nel responsabile dell'inquinamento il soggetto responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie per l'altro verso, non prevede che, in assenza di individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni, il costo degli interventi gravi sulla collettività ma pone tali costi a carico della proprietà”*. In questa ottica, il proprietario del fondo esercita una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa tramutarsi in discarica naturale. Vedi, sul punto: Parere del Consiglio di Stato n. 2038, 30 aprile 2012.

<sup>58</sup> L'orientamento esposto in precedenza è stato criticato su base testuale dal momento che è in aperto contrasto non solo con il testo della legge ambientale, ma anche con i principi costituzionali in materia di imposizione di una prestazione personale economica (art. 23 Cost.). Inoltre, a parere dell'orientamento in commento, la disciplina in materia di arricchimento senza causa di cui all'art. 2041 cod. civ. esclude che il proprietario incolpevole possa essere considerato come il soggetto civilmente responsabile, tenuto a sopportare il costo dell'inquinamento, sgravando così da tale onere il reale responsabile o la pubblica amministrazione. Vedi, sul punto, Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 13 novembre 2013, n. 25.

*alla fonte dei danni causati all'ambiente, ostino ad una normativa nazionale che non consenta all'autorità amministrativa, quando non è possibile individuare il responsabile del danno ambientale ovvero non è possibile ricevere soddisfazione da quest'ultimo dell'obbligazione risarcitoria, di prevedere lo stesso obbligo a carico del proprietario del fondo non responsabile per evitare che i costi di riparazione del danno ambientale ricadano sulla collettività". L'organo giudiziale europeo si è espresso nel 2015 nel senso che, ove non sia individuabile il diretto responsabile del danno ambientale, la posizione del proprietario del fondo non colpevole deve essere interpretata alla stregua di quella del soggetto che risponde del danno medesimo per dolo o colpa.*

Ne consegue che la responsabilità del proprietario è di tipo soggettivo: egli sarà chiamato a sostenere i costi delle misure di ripristino quando, con un comportamento diligente avrebbe potuto evitare la contaminazione ovvero abbia contribuito attivamente alla stessa e sussista un nesso causale tra la sua condotta e l'evento dannoso. Se il nesso causale non può essere provato, conclude la Corte, *"tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale"*.

La parte finale della pronuncia ha lasciato perplessi gli operatori del diritto interno, i quali si sono chiesti se il proprietario del fondo incolpevole potesse essere chiamato a rispondere ai sensi dell'articolo 844 cod. civ. in materia di immissioni, stante la funzione della disposizione citata di sussidiarietà in tempi addietro rispetto alla disciplina ambientale.

Il problema in questo caso è rappresentato dal fatto che la funzione dell'articolo sulle immissioni è quella di regolare il conflitto fra usi diversi dei fondi vicini. Nel caso di specie il proprietario dell'area non esercita alcuna attività sul suo fondo. Ci si è chiesti, allora, se al proprietario fondiario potesse ascrivere una responsabilità per non aver impedito le immissioni quando l'attività economica era in essere, stante il potere in capo al proprietario di ammonire il detentore a ravvedersi, e che continuano a sussistere una volta cessata l'attività economica.

La responsabilità che ne deriva ha i tratti di una responsabilità da posizione. Se l'inquinamento perdura, e il danno persiste, è il proprietario del fondo che deve occuparsi di farlo cessare o di ripararlo<sup>59</sup>.

Tutte le considerazioni sopra esposte si muovono verso l'individuazione di una concorrente responsabilità civile dei costi di ripristino e della messa in sicurezza dei siti contaminati gravante sul proprietario in via solidale (ed eventuale) con l'autore dell'inquinamento della cui identificazione è onerato il soggetto pubblico, nei cui confronti sorge il diritto di rivalsa da parte del proprietario incolpevole.

Si tratta di un contesto, che è solo apparentemente sottratto al principio *"chi inquina paga"*<sup>60</sup>, posto che la disciplina è strettamente connessa al dato reale

---

<sup>59</sup> A. Gambaro, U. Morello, *Trattato dei diritti reali*, Milano, 2008.

<sup>60</sup> P. Rossi, *Ritorno al diritto*, Roma, 2015.



del sito inquinato e si configura in definitiva come un corollario accessorio all'esercizio del diritto di sfruttamento del bene oggetto di contaminazione.

Dalle considerazioni ora svolte deriva un uso improprio del termine "concorso", mediante il quale, in special modo per quanto concerne la materia penale, si suole fare riferimento ad una fattispecie lesiva, anche sul piano civile, che trova nella presenza di due soggetti attivi una componente imprescindibile (ad es. la fattispecie astratta di corruzione ex art. 318 cod. pen. c.d. "a concorso necessario" ovvero quella di cui all'articolo 2055 cod. civ. in tema di sinistro stradale).

In questo caso la legge chiama in causa la figura del proprietario non colpevole del sito inquinato solo in via eventuale ma sempre e comunque in via alternativa e distinta rispetto a quella della figura dell'operatore economico ovvero, più in generale, del soggetto che ha posto in essere l'attività lesiva, anche se configura un'obbligazione solidale con l'autore dell'inquinamento almeno per quanto riguarda i costi conseguenti alle misure di prevenzione.

Per ultimo, meritano di essere menzionate le modifiche apportate al D. Lgs. 152/2006, dall'art. 5 bis, comma 1, lett. b) del D.L. 135/2009 nell'ipotesi in cui l'evento dannoso sia stato il frutto dell'azione concorrente di più soggetti. L'art. 311, III comma cod. ambiente prevede a tal proposito che *"nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Il relativo debito si trasmette secondo le leggi vigenti, agli eredi, nei limiti del loro arricchimento"*.

La norma, formulata secondo il noto principio "chi inquina paga" tende ad evitare che vengano riconosciute responsabilità per fatti altrui, ragione per cui opera soltanto in presenza di plurime condotte indipendenti fra di loro e non anche nelle ipotesi di "azioni od omissioni concorrenti in senso stretto alla concretizzazione di un'unitaria condotta di danneggiamento dell'ambiente, che restino tra loro avvinte quali indispensabili antefatti causali di questa".

In tali ultimi casi non vi è alcuna limitazione alla regola generale di cui all'art. 2055 cc. che configura la responsabilità di ciascun coautore della condotta per l'evento dannoso considerato nella sua interezza<sup>61</sup>.

Tale sistema di responsabilità personale è considerato fonte di difficoltà ai fini della determinazione delle responsabilità, nel caso di azioni dannose cumulatesi nel tempo, con particolare riguardo al problema relativo all'ammontare del danno da risarcire che sembra debba essere determinato anche sulla base dell'effettiva esistenza di dolo o colpa in capo ai diversi compartecipi di un unico evento lesivo, e, dunque, non soltanto in base alla semplice identificazione dell'apporto causale.

Si osserva, d'altra parte, che la regola della solidarietà contrasta con le finalità deterrenti della responsabilità civile in campo ambientale. In questo ambito, infatti, l'inquinamento causato da un'impresa non può considerarsi

---

<sup>61</sup> Cfr. Cass. Sez. III, 6 maggio 2015, n. 9012.



collegato a quello prodotto da un'altra e, applicando il regime solidale, si rischia di colpire il soggetto che ha maggiore capienza finanziaria, indipendentemente dall'entità del danno da esso causato.

### SEZIONE III. ILLECITO AMBIENTALE E OPERAZIONI STRAORDINARIE SOCIETARIE

#### 10. Premessa

Tutte le considerazioni fin qui esposte costituiscono la premessa utile per affrontare le questioni dibattute dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del 22 ottobre 2019, la quale affronta il tema dell'imputazione soggettiva del danno ambientale nell'ipotesi in cui la società autrice dell'illecito sia stata incorporata in altra società in epoca successiva alla perseguibilità dell'illecito.

Il tema affrontato dall'Adunanza Plenaria presenta caratteristiche affatto peculiari se si considera che l'illecito ambientale che ha dato vita al contenzioso si è trascinato dal punto di vista fattuale per moltissimi anni, ben prima dell'entrata in vigore delle norme relative alle misure riparatorie e, dunque, in una situazione di possibile impunità per la stessa società incorporata.

Particolarmente complesso appare dunque l'antefatto che ha dato vita all'ordine di bonifica, oltre che naturalmente il rapporto fra l'illecito ambientale e la bonifica stessa. Inoltre, le questioni più specificatamente civilistiche attinenti alla successione temporale dei soggetti cui l'illecito è stato addebitato riguardano, da un lato, la persistenza del soggettività giuridica dell'incorporante rispetto all'incorporata e, dall'altro, la questione attinente all'intervenuta cessione del ramo d'azienda dalla società incorporata ad altra società terza che si è trovava, in qualità di cessionaria, in rapporto di stretta correlazione con il sito oggetto di contaminazione.

Anche nella fattispecie in esame chi scrive ritiene incongruo discutere del concorso di persone nell'illecito ambientale dovendosi prescindere, in questo caso, dall'indagine attinente alla proprietà dell'area contaminata oltre che dell'autrice materiale dell'inquinamento cui, come già detto, è succeduta la società incorporante per mezzo di una operazione societaria straordinaria (*i.e.*, fusione per incorporazione).

Pertanto, si ha la costituzione dell'obbligo di intervenire a tutela dell'ambiente con misure risarcitorie in capo a un soggetto terzo e distinto rispetto a quelli coinvolti nella fattispecie dannosa al momento della verifica dell'evento.

Dovrà tenersi conto, altresì, del fatto che la fusione per incorporazione è avvenuta nel regime anteriore alla modifica del diritto societario (di cui al D. Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6) e che l'inquinamento ambientale è stato causato prima dell'entrata in vigore del "Decreto Ronchi", che ha introdotto l'istituto della

bonifica (art. 17 D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, poi sostituito dal codice dell'ambiente).

### **11. Il caso posto all'attenzione del Consiglio di Stato**

La vicenda trae origine da un'ipotesi di inquinamento di un sito industriale attivo fin dai primi anni del secolo scorso. Sul sito si sono avvicendati diversi operatori economici.

In estrema sintesi, nel corso del 1999 viene riscontrata la contaminazione di alcuni pozzi situati a valle del sito. Più specificamente, una determina provinciale individua quale responsabile una società che nel 1991 aveva incorporato una seconda società proprietaria del sito, la quale a sua volta aveva incorporato anni addietro una terza società operante sulla medesima porzione di terra.

La prima società contesta la determina sulla base di plurime argomentazioni, ed in particolare afferma che non è corretto attribuirle la responsabilità ed ordinarle la bonifica del sito dal momento che nessun obbligo di bonifica faceva parte del patrimonio delle altre società incorporate.

### **12. La questione inerente l'addebitabilità retroattiva dell'illecito ambientale e il suo rapporto con l'istituto della bonifica**

Giova alla trattazione muovere dalla problematica inerente la possibile retroattività dell'addebito di illecito ambientale nel caso in cui il danno che sia da esso derivato si sia prodotto e trascinato per lungo tempo intrecciandosi con vicende modificative inerenti il soggetto societario.

Come è noto, l'illecito ambientale, nella sua valenza squisitamente civilistica, si colloca nel solco dell'istituto della responsabilità civile extracontrattuale c.d. aperta ai valori costituzionali, nel senso che è considerato illecito civile ogni fatto ingiusto lesivo di beni giuridicamente tutelati, ivi compresi quelli per i quali il bisogno di protezione matura sulla base delle spinte emergenti dall'esperienza.

È recente, inoltre, la riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante "modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente", pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

Si inserisce così nella carta costituzionale un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente (e degli animali), facendo assurgere a principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

L'iniziativa economica in questo senso non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

La clausola generale del danno ingiusto ex art. 2043 cod. civ. permette la tutela di questi nuovi beni, sempre che gli stessi si ricolleghino a valori esplicitamente garantiti dalla Costituzione<sup>62</sup>.

Nello specifico, l'illecito ambientale è un illecito civile di carattere istantaneo ad effetti permanenti, che persiste fino a quando persiste l'inquinamento e cioè fino a quando l'autore del danno, o il soggetto demandato all'uopo dalla legge, non si attiva per eliminare gli effetti dannosi dell'evento.

L'istituto in esame si differenzia da quello dell'illecito civile permanente, in presenza del quale si assiste ad una attività lesiva del danneggiante che continua nel tempo. Anche in questo caso il danno ha carattere permanente.

Le due figure si distinguono sul piano della prescrizione dell'azione di risarcimento del danno. In ambedue i casi, infatti, l'azione volta ad ottenere il risarcimento del danno conseguente a un illecito civile decorre da quando è cessata l'azione lesiva.

Nel caso dell'illecito civile istantaneo ad effetti permanenti, la prescrizione comincerà a decorrere dal giorno in cui si è cessata l'azione dannosa.

Nel secondo caso, essa decorrerà dal giorno dell'ultima condotta lesiva ascrivibile a quello schema di continuazione in cui può essere riassunta l'attività illecita. Il danno risarcibile per l'illecito ambientale è patrimoniale, svincolato da una concezione aritmetico-contabile, e si concretizza nella rilevanza economica e sociale che la distruzione o il deterioramento dell'ambiente riflette sulla collettività in termini di oneri economici, anche se l'ambiente non è un bene "appropriabile" e ad esso non può attribuirsi un prezzo.

Ne deriva che, ai fini dell'addebitabilità dell'illecito non può assolutamente prescindersi da una disamina specifica e ragionata del tempo di inquinamento e dell'apporto causale che ciascun soggetto abbia in concreto posto in essere. Giova ricordare a questo proposito quanto già evidenziato a proposito del concorso nell'attività di inquinamento e di quanto disposto in proposito dall'art. 311 del cod. ambiente che prevede al III comma l'ipotesi del concorso nella commissione dell'illecito disponendo, in merito, che "ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale".

La norma sembrerebbe a prima vista escludere la possibilità di un addebito retroattivo all'illecito ambientale in tutte le ipotesi in cui esso sia stato il frutto di più attività inquinanti stratificatesi nel tempo e riferibili a soggetti diversi.

In realtà un'attenta lettura degli orientamenti giurisprudenziali succedutesi nel tempo sia in ambito civilistico che amministrativo permette di confinare l'applicazione di detta norma alle sole ipotesi in cui gli autori dell'illecito ambientale abbiano agito in via del tutto indipendente fra di loro.

---

<sup>62</sup> Si ricordi che sulla base della stessa qualificazione dell'articolo 2043 cod. civ. di norma secondaria o sanzionatoria è stata affermata la risarcibilità per equivalente dell'interesse legittimo, con la sentenza delle Sezioni unite civili della Cassazione del 22 luglio 1999, n. 500.

Al contrario, ove l'inquinamento si sia prodotto in conseguenza di un'azione unitaria riferibile anche a più soggetti distinti fra di loro e secondo tempistiche diverse che si siano stratificate fra di loro, l'esigenza di tutela immediata ed effettiva del danneggiato induce a ravvisare nell'illecito ambientale connotati di unitarietà perché frutto di un'unica condotta di danneggiamento in relazione al quale tutte le condotte prese in esame restano "avvinse quali indispensabili antefatti causali"<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Cfr. Cass., Sez. III 6 maggio 2015, n. 9012 che ha osservato testualmente quanto segue: "È ben vero che nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale. Tuttavia, la conseguente esclusione dell'operatività dell'art. 2055 cod. civ. deve avvenire con cautela, quello integrando un principio generale in tema di responsabilità extracontrattuale e rispondendo ad esigenze di tutela immediata ed effettiva del danneggiato. È indubbio che tale esclusione di operatività mira ad evitare il rischio di una sorta di responsabilità oggettiva o per fatto altrui ed in particolare quello di ascrivere ad ogni compartecipe anche per un modesto segmento di una delle condotte sfociate in un danno ambientale complessivo la responsabilità per l'ingentissimo danno che ne è derivato, anche quanto alle specifiche conseguenze non prevedibili o perfino non controllabili perché da ascrivere alla condotta indipendente di altri: si pensi al caso di danneggiamenti ambientali di contesti complessi, determinati da condotte tra loro del tutto indipendenti (come, ad esempio, l'inquinamento di un corso d'acqua da parte di diversi imprenditori trasgressori), nei quali è parso opportuno che il risultato complessivo finale non fosse ripagato per intero secondo la casualità del soggetto economicamente solvibile. Se questa è la ratio della norma di limitazione della responsabilità, essa non può operare pure nei casi di condotta unitaria, risultante dalla combinazione, quale indispensabili antefatti causali tra loro avvinse da inscindibili e reciproci nessi di consequenzialità, delle azioni colpose o dolose concorrenti di più persone: alle quali ultime sia quella complessiva condotta che quell'unitario danno allora andranno altrettanto unitariamente ascritti, in persistente applicazione, o, se si vuole, in non limitata applicazione o non estesa esclusione, della regola generale. E la limitazione di responsabilità in esame va allora circoscritta ai casi in cui le condotte causative dell'unitario evento di danno siano differenti e tra loro indipendenti; a contrario, ove l'unitario evento di danno sia causato non da una pluralità di condotte autonome od indipendenti, ma da una altrettanto unitaria condotta colposa o dolosa, però indissolubilmente ascrivibile a più soggetti tra loro indifferenziatamente e quindi a condotte concorrenti in senso stretto, può riprendere applicazione, o non soffrire la limitazione speciale suddetta, la regola generale dell'art. 2055 cod. civ., che pone appunto in via generalissima i criteri di imputazione degli effetti di una condotta complessiva ed inscindibile nelle componenti delle azioni od omissioni di più soggetti. E tanto avviene nella specie, in cui l'attività estrattiva illegittima, protratta nel tempo, è da ascrivere appunto alla società, quale centro di imputazione della volontà di procedere a quelle attività, a chi, quale legale rappresentante, in essa ne ha determinato e concretato le scelte e a chi, ponendo in essere i lavori, ha materialmente reso possibile gli episodi di depredazione della sponda del Po in cui l'illiceità dell'attività estrattiva si è concretata. Infatti, con apprezzamento di fatto immune da vizi logici e giuridici la corte territoriale ha accertato che, nella causazione dell'unico evento di danno, consistente nel danno ambientale da attività estrattiva eccedente i limiti dell'autorizzazione in loco. La Gorra del Comune di Carignano, il concorso causale di ciascuno, società, suo legale rappresentante e direttore dei lavori in cui materialmente si sono estrinsecate le attività di estrazione, è stato di per sé idoneo a cagionare per l'intero il danno, avendo

Quanto ai rapporti fra un illecito ambientale del tipo appena considerato e l'ordine di bonifica, deve essere considerato che quest'ultima si pone come la conseguenza dell'accertamento dell'illecito e non come il suo *prius* che, come si è visto, risiede nell'accertamento da parte del soggetto pubblico di attività inquinanti correlate fra di loro convergenti verso la realizzazione di un danno ambientale che presenti caratteristiche di persistente attualità.

Del resto, il rimedio della bonifica è stato introdotto con il già richiamato Decreto Ronchi, poi abrogato dal codice dell'ambiente, a sopperire situazioni (anche solo) di pericolo concreto e attuale di superamento dei livelli di concentrazione di sostanze inquinanti fissate dalla legge.

Il legislatore, pertanto, non ha introdotto una nuova fattispecie di responsabilità aquiliana, bensì ha rafforzato la tutela di un bene giuridico con uno strumento che si aggiunge a quelli ordinari dell'equivalente monetario dei danni prodotti, anche e soprattutto sotto il profilo preventivo e ripristinatorio dello *status quo ante*.

D'altronde, la tutela preventiva e ripristinatoria sembra la più adatta per impedire che danni all'ambiente, e quindi alla collettività, si producano e nella bonifica la funzione di reintegrazione del bene giuridico leso dall'illecito riecheggia il rimedio della reintegrazione in forma specifica ex art. 2058 cod. civ. (alternativa, come anticipato, a quella per equivalente).

Sul punto, non si ravvede alcuna lesione del principio di irretroattività della norma<sup>64</sup>.

---

*tutti i soggetti operato per l'intero periodo in cui l'attività, pur se riferibile in ultima analisi alla società di cui il Peyla era legale rappresentante ed il Novaresio direttore dei lavori, è stata posta in essere in dipendenza delle attività gestionali o materiali dell'uno e dell'altro. È stata fatta, quindi, corretta applicazione del seguente principio di diritto: in materia di responsabilità per danno ambientale, la regola per la quale nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale, mirando ad evitare la responsabilità anche per fatti altrui, opera nei casi di plurime condotte indipendenti e non anche in caso di azioni od omissioni concorrenti in senso stretto alla concretizzazione di una unitaria condotta di danneggiamento dell'ambiente, quando siano tutte tra loro avvinte quali indispensabili antefatti causali di questa: con la conseguenza che, in tale ultima ipotesi, non soffre imitazione la regola generale dell'art. 2055 cod. civ. in tema di responsabilità di ciascun coautore della condotta per l'intero danno causato".*

<sup>64</sup> In merito alla retroattività della disciplina del danno ambientale e al "trascinamento" di quella sulla bonifica nell'area del punibile civilmente, si sono succeduti molteplici orientamenti giurisprudenziali. Come anticipato, sin dalle prime sentenze della Cassazione civile della seconda metà degli anni 90 non solo si è affermata una continuità tra le disposizioni del codice civile e l'art. 18 del Decreto Ronchi, ora abrogato, rendendo quest'ultimo applicabile (secondo alcuni) retroattivamente a fatti illeciti di danno ambientale anteriforma. Si è pure ritenuto possibile integrare lo specifico regime dell'art. 18 con quello della responsabilità civile per attività pericolose, escludendo la necessità di provare l'elemento della colpa a carico del responsabile dell'evento di danno, in presenza del nesso causale tra condotta ed attività pericolosa, con inversione dell'onere della prova.

Infatti, la tecnica di analisi dei rapporti tra norme di diritto penale o di diritto amministrativo, per il carattere afflittivo delle sanzioni che comportano, è caratterizzata dalla predominanza del principio di legalità, che comporta un'interpretazione letterale e restrittiva dei suoi principi corollari, quali il principio di irretroattività della norma penale, se non in *bonam partem*.

La stessa tecnica non è riproducibile nel caso dell'illecito civile, in cui la reazione dell'ordinamento giuridico per il danno procurato è dominata dall'esigenza di assicurare la reintegrazione del bene giuridico leso.

Pertanto, con l'introduzione della bonifica, non si è estesa l'area di illiceità rispetto a condotte in precedenza considerate conformi a diritto, ma si sono solo ampliati i rimedi, che si pongono, dunque, in una relazione di concorrenza con quelli già esistenti e che sono applicabili finché il danno perdura e non è stato riparato ovvero non sia intervenuta sentenza di condanna sul punto.

Il limite è rappresentato, in casi siffatti, dal principio del *ne bis in idem* sostanziale in sede di condanna. L'autore dell'inquinamento, in altri termini, rimane soggetto agli obblighi conseguenti alla sua condotta illecita, e alla successione nel tempo di leggi civili che individuano misure ripristinatorie del danno concorrenti con quelle già presenti nell'ordinamento, per tutto il tempo in cui non sia intervenuta una sentenza di condanna a suo carico contenente l'ordine di adottare determinate misure volte ad eliminare gli effetti pregiudizievoli della sua condotta.

Nel caso in esame, quindi, si ravvisa solo l'applicazione di istituti a protezione dell'ambiente previsti dalla legge al momento in cui si accerta una situazione di pregiudizio in atto<sup>65</sup>.

### **13. La trasmissibilità degli obblighi di bonifica per effetto della fusione per incorporazione**

---

Analogamente, si è ravvisata la responsabilità penale per omessa bonifica, ai sensi dell'art. 51-bis del Decreto Ronchi per fatti di contaminazione, consumati in data anteriore all'entrata in vigore del decreto medesimo, ravvisando nel "chiunque cagiona l'inquinamento" il presupposto materiale del reato. In forza del principio comunitario "chi inquina, paga", inoltre, come d'altro canto si è detto nei paragrafi che precedono, non sono mancate sentenze del giudice amministrativo, che hanno inquadrato l'obbligo di bonifica a carico del proprietario dell'area inquinata (ove erano stati abbandonati rifiuti da parte di terzi) nell'ambito della responsabilità del custode (ex art. 2051 cod. civ.), perciò a prescindere dal concorso causale e dall'imputazione soggettiva, prevista dal codice dell'ambiente. Tale premessa verrà ripresa *infra* in tema di possibilità di estensione dell'obbligo risarcitorio ad un soggetto che ha incorporato l'autore materiale del danno.

<sup>65</sup> Per approfondimenti vedi: AA. VV., *Bonifica dei siti inquinati*, Milano, 2001, a cura di F. Giampietro; V. Paone, *Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2008; F. Giampietro, *Ordine di bonifica in via provvisoria a carico del proprietario incolpevole*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011.



Rimane da esaminare se gli obblighi ora enunciati possano essere posti a carico di un soggetto non qualificabile come responsabile dell'inquinamento, per non essere mai stato proprietario, né tanto meno avere mai gestito l'impianto industriale da cui è scaturito l'inquinamento, nel caso di specie fatto addirittura oggetto di trasferimento a terzi mediante cessione di un ramo di azienda prima della fusione per incorporazione, e che pertanto mai abbia potuto provvedere a rimuovere gli effetti di condotte illecite altrui sull'ambiente circostante.

Occorre delineare i tratti fondamentali della fusione per incorporazione e, in particolare, verificare se la stessa determini una "cesura nel fenomeno successorio proprio del carattere permanente dell'illecito ambientale"<sup>66</sup>, non dimenticandosi che l'operazione straordinaria societaria è stata posta in essere in un regime antecedente a quello della riforma del 2003.

Nel previgente regime, l'articolo 2504-bis cod. civ. prevedeva che "la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società estinte". Serve chiedersi se la norma richiamata, che include espressamente nella vicenda traslativa in questione "gli obblighi delle società estinte", si riferisca anche alle società incorporate.

Posto che analoga formulazione reca la medesima disposizione dopo la riforma del diritto societario, con la sola differenza che in luogo delle società estinte si parla di società partecipanti alla fusione e del fatto che tutti i rapporti giuridici di queste ultime, anche quelle processuali, proseguono con l'incorporante, la giurisprudenza ha dato risposta positiva al quesito.

C'è di più. I giudici in passato si sono espressi nel senso che negli obblighi dell'incorporata di cui l'incorporante diviene l'unico titolare a seguito di fusione rientrano anche quelli derivanti da responsabilità civile<sup>67</sup>.

Per responsabilità civile, a parere della Corte di Cassazione, deve intendersi l'insieme delle conseguenze cui un soggetto deve sottostare per legge a seguito di un fatto illecito da lui commesso, che nel caso di specie si sostanziano sugli obblighi risarcitori derivanti dall'azione lesiva, e quindi in quelli di riparare il danno ex art. 2058 cod. civ. (in forma specifica o per equivalente).

La successione dell'incorporante negli obblighi dell'incorporata è espressione del principio *cuius commoda eius et incommoda*, cui è informata la disciplina delle operazioni societarie straordinarie, tra cui la fusione, anche prima della riforma del diritto societario, per cui alla successione di soggetti sul piano giuridico-formale si contrappone nondimeno sul piano economico-sostanziale una

---

<sup>66</sup> V. sentenza del Consiglio di Stato in commento, paragrafo 11.

<sup>67</sup> Cfr. Cass., sezione III, 11 novembre 2015, n. 22998, in un caso di responsabilità di cose da custodia ex art. 2051 cod. civ.



continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale<sup>68</sup>.

Nel sancire la natura evolutivo-modificativa della fusione la riforma del diritto societario ha pertanto inteso superare quella artificiosa concezione antropomorfista accolta nel codice civile e radicata presso la giurisprudenza dell'epoca antecedente alla riforma, tendente a dare rilievo preminente al dato formale della personalità giuridica riconosciuta alle società di capitali, che secondo la migliore dottrina commercialistica ha invece carattere strumentale rispetto al regime giuridico di separazione dei patrimoni e delle responsabilità della società rispetto ai soci.

L'innovazione della riforma rispetto al descritto assetto si coglie nel riferimento testuale del nuovo art. 2504-*bis* cod. civ., e nello specifico nel fatto che, oltre ad assumere i diritti e gli obblighi delle incorporate la società incorporante prosegue in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione<sup>69</sup>.

L'effetto tipico della successione negli obblighi della società incorporata appena descritto non è impedito dal fatto che l'accertamento dell'illecito ambientale possa eventualmente essere successivo all'operazione straordinaria di fusione.

È quanto accaduto nel caso di specie, ma modificando la realtà giuridica inerente all'individuazione del responsabile del danno, l'accertamento dello stesso deve risalire in ogni caso, per sua natura, all'epoca della sua commissione e, quindi, riferirsi alla società incorporata che per effetto della fusione trasmette gli obblighi risarcitori a quella incorporante.

Né osta a detta successione negli obblighi risarcitori il fatto che lo stabilimento industriale da cui è venuto l'inquinamento oggetto dell'ordine di bonifica non sia mai stato acquistato dalla società terza incorporante. Questo perché anche nel caso di cessione di azienda il cedente dei debiti non libera lo stesso dai contratti precedentemente stipulati, dovendosi intendere tra questi anche quello derivante dalla commissione di un illecito<sup>70</sup>. In caso contrario, si

---

<sup>68</sup> Nella critica alla concezione tradizionale si era in particolare evidenziato che pur in presenza di una vicenda intrinsecamente contraddistinta da una prospettiva di continuità dell'impresa si faceva nondimeno ricorso all'istituto delle successioni mortis causa per trarre le regole giuridiche applicabili al caso di specie, tra cui in particolare: sul piano sostanziale, il principio per cui ogni atto deve essere indirizzato al nuovo ente, unico centro di imputazione giuridica per i debiti dei soggetti definitivamente estinti per effetto della fusione.

<sup>69</sup> Lo stesso fondamento logico ricavabile è poi alla base dell'analogia disciplina prevista nella fattispecie della cessione di azienda con la sola particolarità che in questo caso la successione dell'acquirente nei debiti inerenti all'azienda è limitata a quelli risultanti dai libri contabili obbligatori.

<sup>70</sup> È possibile, tra l'altro, per il soggetto interessato all'acquisto di un complesso aziendale venire a conoscenza del fenomeno da parte del cedente, autore dei fatti e di concordare sul

consentirebbe una facile elusione degli obblighi maturati nel corso della gestione di una società.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, afferma, dunque, il principio di diritto secondo cui *“la bonifica del sito inquinato può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell’inquinamento, ma che sia ad essa subentrata per effetto di fusione per incorporazione, nel regime previgente alla riforma del diritto societario, e per condotte antecedenti a quando la bonifica è stata introdotta nell’ordinamento giuridico, i cui effetti dannosi permangano al momento dell’adozione del provvedimento”*.

Il principio di diritto sopra espresso costituisce ormai un cardine della giurisprudenza amministrativa e si pone, come si è visto, in linea con quella civilistica non discostandosene sostanzialmente.

Val però la pena esaminare l’evoluzione della giurisprudenza amministrativa successiva in tema responsabilità della controllante per l’inquinamento del sito cagionato dalla controllata, la quale prescinde, invece, dagli istituti di diritto societario in senso stretto e si riallaccia a quelli della giurisprudenza comunitaria in ossequio al principio di cui all’art. 1 del Codice del processo amministrativo che impone alla giurisdizione amministrativa di assicurare una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione del diritto europeo<sup>71</sup>.

Con detta sentenza il Consiglio di Stato si è occupato di condotte di inquinamento riferibili al periodo ante 1981 e post 1981 e, quindi, anche in questo caso di condotte già verificatesi in epoca anteriore al Decreto Ronchi. La decisione citata ribadisce innanzitutto il principio già avanzato dall’Adunanza Plenaria circa l’applicabilità degli ordini di bonifica ex art. 242 ss. cod. amb. anche a contaminazioni storiche anteriori al Decreto Ronchi; afferma poi che l’individuazione della responsabilità per l’inquinamento di un sito si basa sul criterio causale del “più probabile che non”, sicché è sufficiente perché il responsabile si intenda legittimamente accertato che il nesso eziologico ipotizzato dall’Amministrazione sia più probabile della sua negazione. Inoltre, afferma che *“l’articolo 242, comma 1, del codice dell’ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle ‘contaminazioni storiche’, ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatesi, meglio conclusasi, in momenti storici passati,*

---

piano negoziale strumenti in grado di riversare su quest’ultimo le relative conseguenze sul piano economico (ad esempio: attraverso garanzie per sopravvenienze passive), o altrimenti avvalersi dei rimedi civilistici per la responsabilità del medesimo cedente per omessa informazione.

<sup>71</sup> Cfr. Con. St., 31 marzo 2011, n. 1983, secondo cui: *le disposizioni di diritto interno volte ad assicurare pienezza ed effettività di tutela processuale al diritto comunitario sostanziale, devono soddisfare due requisiti: a) garantire che le modalità di tutela non siano meno favorevoli di quelle che riguardano analoghi ricorsi di diritto interno (principio di equivalenza); b) garantire che gli strumenti processuali non siano tali da rendere in pratica impossibile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività).*

*non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di aggravamento della situazione sia ancora attuale".* Quanto all'individuazione del responsabile della contaminazione, il Consiglio di Stato afferma, andando evidentemente oltre rispetto alla stessa decisione dell'Adunanza plenaria finora in commento, che, nel caso in questione, per il periodo post 1981 la responsabilità è comunque ascrivibile alla capogruppo pur in presenza di una gestione del sito da parte di una diversa società legata alla prima da semplici rapporti di controllo.

Nella sentenza in argomento si valorizza perciò un diverso concetto societario, vale a dire quello inerente la direzione della politica ambientale, considerata quale settore strategico, in linea con una concezione sostanzialistica dell'impresa<sup>72</sup>.

Quest'ultima, intanto, diviene rilevante ai fini della configurazione dell'illecito ambientale in quanto evidenzia il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo, dando rilievo alla sostanziale unità; la responsabilità ricade, dunque, sulla *holding* quando vi sia una presunzione di influenza dominante sulle decisioni della controllata.

Il che si verifica tutte le volte in cui, come è noto, vi è da parte della capogruppo la detenzione di quote di partecipazione in misura tale da evidenziare un rapporto di dipendenza fra la controllante e la controllata di evidenza tale da escludere una sostanziale autonomia decisionale della controllata stessa. Ancora una volta è il principio "chi inquina paga", la direttrice fondamentale della responsabilità civile per inquinamento.

Dalla sua specifica e puntuale applicazione deriva la necessità di non limitarsi all'autore materiale, ma di estendere la responsabilità a chi controlla la fonte di inquinamento o rende possibile una certa condotta o che tragga, in ultima istanza, beneficio dei relativi vantaggi economici.

Quanto emerge dalle considerazioni appena svolte è che le riorganizzazioni societarie infragruppo non sono mai opponibili all'amministrazione ove abbiano lo scopo di rendere più difficile la tutela di interessi pubblici, come quelli di cui trattasi. L'attività delle società controllate deve essere vista in una logica di gruppo, come avviene già in alcune legislazioni

---

<sup>72</sup> Cfr. sentenza del TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 30 aprile 2014, n. 204, resa addirittura nell'ambito della stessa fattispecie di cui oggi si discute, secondo cui: *"il Collegio ritiene che ai fini della loro corretta applicazione e quindi dell'accertamento di illeciti ambientali commessi da gruppi societari debba essere accolta la concezione sostanzialistica di impresa fatta propria dalla giurisprudenza comunitaria (giurisprudenza maturata soprattutto in tema di concorrenza), e quindi applicato il principio della prevalenza dell'unità economica del gruppo rispetto alla pluralità soggettiva delle imprese controllate, secondo cui per illeciti commessi dalle società operative la responsabilità si estende anche alle società madri, che ne detengono le quote di partecipazione in misura tale, come nel caso di specie, da evidenziare un rapporto di dipendenza e quindi escludere una sostanziale autonomia decisionale delle controllate stesse"*.

europee che nel momento in cui si sono trovate a recepire la Direttiva 2004/35 hanno predisposto nella legislazione nazionale una apposita norma sul punto.

A titolo esemplificativo, si citi la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental con cui si recepisce la direttiva 2004/35 in Spagna, il cui art. 10 prevede proprio la responsabilità della capogruppo per il danno ambientale causato da una società “figlia”.

Queste società sono “vettrici” delle decisioni imprenditoriali del gruppo, e quindi operano sostanzialmente come organi del gruppo.

La cancellazione o la trasformazione della società controllata che in concreto gestiva l’attività all’origine dell’inquinamento non libera il gruppo, e specificamente la capogruppo, anche qualora l’attività imprenditoriale inquinante sia stata nel frattempo dismessa con successiva liquidazione della società controllata.

#### **14. Conclusioni**

A conclusione di questo studio appare utile esaminare più nello specifico la complessità del rapporto esistente tra la tutela dell’ambiente garantita innanzi al giudice civile e la tutela assicurata dall’azione dell’amministrazione competente e dal giudice amministrativo dal momento che essa si muove, come si è visto, su molteplici piani normativi.

Una maggiore precisazione dei confini esistenti le misure pubbliche e private si è avuta senza dubbio in seguito all’approvazione della legge che ha inserito nel codice dell’ambiente l’articolo 306-*bis* sulla c.d. transazione ambientale, oltre che, infine, del decreto legislativo che, recependo e migliorando alcune indicazioni già contenute nel c.d. collegato ambientale, ha improntato l’azione dell’amministrazione in un settore particolarmente delicato quale è quello degli appalti pubblici, al rispetto dei principi della tutela ambientale e della sostenibilità dello sviluppo.

In tema di tutela civilistica vanno evidenziati molteplici aspetti innovativi che avvicinano la tutela privatistica dell’ambiente a quella più propriamente pubblicistica. La giurisprudenza civile ha innanzitutto cominciato ad accettare una nozione di illecito ambientale di carattere atipico collegato all’esercizio di attività pericolose ex art. 2050 c.c., sancendo la subalternità del risarcimento per equivalente patrimoniale rispetto a quello in forma specifica.

Ancora, in tema di legittimazione all’azione risarcitoria è ormai indiscusso il principio della titolarità in capo al Ministero dell’Ambiente di tutte le azioni ripristinatorie e risarcitorie previste dal codice dell’ambiente e della conseguente giurisprudenza del g.a. in via esclusiva.

Sul fronte della tutela amministrativa va ricordato che una delle principali novità dell’ultimo decennio è stata quella di aver disciplinato la possibilità che il Ministro, in alternativa all’azione risarcitoria davanti al giudice civile previa apposita istruttoria procedimentale, adotti un’ordinanza.

Se il responsabile del fatto che ha provocato danno ambientale non provvede in tutto o in parte al ripristino nel termine ingiunto, o all'adozione delle misure di riparazione, il Ministro determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa attuazione delle misure anzidette e, al fine di procedere alla realizzazione delle stesse, con ordinanza, ingiunge il pagamento entro il termine di sessanta giorni dalla notifica delle somme corrispondenti.

L'ordinanza è emessa nei confronti del responsabile del fatto dannoso nonché, in solido, del soggetto nel cui effettivo interesse il comportamento fonte del danno è stato tenuto o che ne abbia obiettivamente tratto vantaggio sottraendosi, secondo l'accertamento istruttorio intervenuto, all'onere economico necessario per apprestare, in via preventiva, le opere, le attrezzature, le cautele e tenere i comportamenti previsti come obbligatori dalle norme applicabili.

È poi specificato e ribadito che la quantificazione del danno deve comprendere il pregiudizio arrecato alla situazione ambientale con particolare riferimento al costo necessario per il suo ripristino.

Diversi sono gli aspetti che meritano di essere esaminati.

In primo luogo, come rilevato in dottrina, la legge prevede una competenza precisa del Ministro, così derogando al normale riparto tra le competenze degli organi politici e quelle dei dirigenti, che mal si concilia con il percorso, intrapreso negli ultimi anni del secolo scorso, di separazione tra le competenze tecnico-gestionali attribuite ai dirigenti e quelle proprie degli organi politici. Inoltre, questo tipo di azione risarcitoria tiene luogo di quella prettamente civilistica così da determinare una sorta di tutela "privilegiata" ed aggiuntiva rispetto a quella ordinaria.

Per ultimo la legge, così come ritenuto dalla stessa giurisprudenza civile, predilige, in ogni caso, il risarcimento in forma specifica attesa la natura collettiva del bene ambiente che sembrerebbe deve essere attivato dal Ministro in via prioritaria rispetto alla riscossione dei costi al fine di intervenire tempestivamente con le misure di ripristino e riparazione.

Va da ultimo sottolineato che avverso l'ordinanza è prevista la possibilità di ricorrere innanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

Ciò inizialmente ha suscitato dubbi in dottrina in considerazione del fatto che verrebbero in rilievo controversie meramente risarcitorie. Anche in questo settore vi è più di un buon motivo per ritenere giustificata l'esistenza della giurisdizione amministrativa.

Da un lato, l'ordinanza viene adottata a seguito di una complessa fase istruttoria e procedimentale.

Dall'altro lato, la possibile qualificazione della posizione del destinatario dell'ordinanza in termini di diritto soggettivo non è di ostacolo alla esistenza della giurisdizione del giudice amministrativo proprio in ragione della previsione di un caso di giurisdizione esclusiva.

Tutta la disciplina sopra menzionata rende evidente la bontà della tesi che chi scrive aveva sostenuto in esordio allorché si era sottolineata l'assoluta

specificità della responsabilità per inquinamento ambientale considerandola un sorta di *tertium genus* rispetto a quella extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c. nel cui alveo è, pur sempre, inquadrabile seppure con caratteristiche atipiche, in gran parte dovute alla necessità di adeguamento ai principi di derivazione comunitaria che regolano la materia della tutela dell'ambiente e alla caratteristica pubblica del soggetto che ne deve garantire l'effettività.

## Bibliografia

- G. Alpa, *Danni da inquinamento, problemi di responsabilità civile e garanzia assicurativa*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 1, 2012, p. 56-67
- G. Alpa, M. Bessone, *I fatti illeciti*, in *Trattato Rescigno*, vol. 6, p. 143-167, Giappichelli, Torino, 1989
- P. Amirante, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione ambientale*, fasc. 1, 2001, p.98-110
- D. Barassi, *Contributo alla teoria della responsabilità per fatto non proprio*, Giappichelli, Torino, 1898
- E. Benedetti, *Il risarcimento del danno ambientale tra tutela giurisdizionale e poteri di autotutela amministrativa*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 5, 2006, p. 67-98
- F. Benvenuti, *Appunti di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 2006
- G. Bianchi, *L'esecuzione delle sentenze delle Corti europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 5, 2020
- A. Bianchi, *L'esecuzione delle sentenze delle Corti europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 5, 2020, p. 56-78
- A. Bianchi, *L'esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 5, 2020, p. 78-90
- F. Bognetti, G. Moretti, L. Rimini, a cura di P. Trimarchi, *La valutazione economica del danno ambientale; profili teorici ed aspetti empirici*, in *Per una riforma della responsabilità civile per danno all'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 345-36
- M. Bonelli, *Il risarcimento del danno all'ambiente dopo le modifiche del 2009 e del 2013 al T.U. 152/2006*, in *Diritto del commercio internazionale*, fasc. 1, 2014, p. 65-78
- F. Cardone, *La tutela della salute e il diritto a vivere in un ambiente salubre: profili storici e sistematici*, in *T.S.D.P.*, fasc. 3, 2010, p. 98-111
- C. Castelli, *Disciplina antitrust e illecito civile*, Giuffrè, Milano, 2012
- M. Castronovo, *Responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2018



- M. Cenini, *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Giuffrè, Milano, 2017
- L. Cinquina, *Prevenzione dei reati ambientali: il ruolo dei sistemi di gestione ambientale e dei modelli organizzativi*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 7, 2018, p. 560-589
- A. Cognetti, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi matematica*, Giappichelli, Torino, 2011
- M. Colantuoni, *La circolazione dei siti contaminati*, in *Riv. dir. imm.*, 2004, p. 89-98
- G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2008
- F. Degli Innocenti, *La responsabilità di impresa. Obblighi di condotta e regimi di imputazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019
- D. Del Prato, *Il principio di prevenzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. dir. civ.*, Fasc. 1, 2009, p. 76-98
- F. Di Commo, *Evoluzione tecnologica e regole di responsabilità civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003
- O. Fedeli, *Brevi osservazioni sulla natura della tutela dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1986
- D. Ferri, *Le società*, in *Trattato Vassalli*, Giappichelli, Torino, 1985
- F. Giampietro, *La responsabilità per il danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Giuffrè, Milano, 1988
- F. Giampietro, *Ordine di bonifica in via provvisoria a carico del proprietario incolpevole*, in *Amb. e svil.*, fasc. 5, 2011, p. 89-120
- F. Giampietro, *Sull'inquinamento dell'ILVA la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 4, 2019, p. 234-256
- R. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 1, 1973, p. 45-60
- F. Gianpietro, *Riflessioni sui criteri di valutazione tecnica dell'inquinamento (e del disastro) ambientale*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 2, 2017, p. 78-93
- G. Gorla, *Sulla cosiddetta causalità giuridica: fatto dannoso e conseguenze*, in *Riv. dir. comm.*, fasc. 1, 1951, p. 78-90
- L. Nicotra, *Relazione introduttiva*, in *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Giappichelli, Torino, 2010
- D. Nova, *Il contratto: dal contratto atipico al contratto alieno*, Giuffrè, Milano, 2012
- R. Paone, *Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione*, in *Amb. e svil.*, fasc. 2, 2008, p. 2-24

- R. Paone, *La tutela dell'ambiente tra norme tecniche e Linee Guida del SNPA*, in *Ambiente e sviluppo*, fasc. 6, 2020, p. 78-98
- S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, fasc. 1, p. 67-89
- S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979
- S. Patti, *Valori costituzionali e tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'impresa*, I, 1983, p- 78-90
- L. Ponzarelli, *Le clausole di esonero dalla responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1984
- B. Pozzo, *Danno ambientale ed imputazione della responsabilità*, Giuffrè, Milano, 1996
- B. Pozzo, *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*, in *Riv. giur. ambient.*, fasc. 1, 2006, p. 453-478
- E. Prati, *Il danno all'ambiente nel T.U. tra interesse diffuso e posizioni soggettive*, in *Amb. e svil.*, fasc. 7, 2007, p. 89-97
- S. Pugliatti, *La proprietà del nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1954
- S. Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964
- D. Salanitro, *La nuova disciplina della responsabilità per danno all'ambiente*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, Giuffrè, Milano, 2007
- D. Salanitro, *Tra diritto pubblico e diritto privato: l'estensione della disciplina della responsabilità ambientale al danno al paesaggio*, in *Principi europei e illecito ambientale*, a cura di A. D'Adda, Giappichelli, Torino, 2013
- M. Santise, *Coordinate ermeneutiche di diritto civile*, Giuffrè, Milano, 2018
- M. Trabucco, *La tutela dell'ambiente fra diritto, antropocentrismo ed ecocentrismo*, in *Danno e responsabilità*, fasc. 4, 2019, p. 78-98;
- P. Trimarchi, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Giuffrè, Milano, 2019
- G. Valditara, *Damnum inuria datum*, Giappichelli, Torino, 2005